

Dritte Welt, globaler Islam und Pragmatismus: wie die Außenpolitik Irans gemacht wird

Posch, Walter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Posch, W. (2013). *Dritte Welt, globaler Islam und Pragmatismus: wie die Außenpolitik Irans gemacht wird*. (SWP-Studie, 4/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-362096>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Walter Posch

Dritte Welt, globaler Islam und Pragmatismus

Wie die Außenpolitik Irans gemacht wird

S 4
März 2013
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2013

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Akteure und Institutionen der iranischen Außenpolitik
7	Außenministerium und Präsidentschaftskanzlei
8	Präsident, Parlament und Splittergruppen
9	Der Hohe Nationale Sicherheitsrat
9	Klerus, Wächterrat, Feststellungsrat und Expertenrat
10	Think-Tanks und Fachzeitschriften
11	Die Rolle des Revolutionsführers in der iranischen Außenpolitik
11	<i>Organisation des beyt-e rahbari und Interpretation der Ideologie</i>
12	<i>Revolutionäre und klerikale Funktionen Chameneis im Ausland</i>
13	<i>Führer der Islamischen Welt?</i>
14	Ideologie und Pragmatismus in der iranischen Außenpolitik
14	Revolutionäre Außenpolitik in der iranischen Verfassung und ihre Konsequenzen
15	Bedeutung der Blockfreienbewegung
16	Antiamerikanismus
16	<i>Wirtschaftskontakte und »Grand Bargain«</i>
17	<i>Enttabuisierung der Beziehungen zu den USA</i>
17	Pragmatismus (<i>maslahat</i>) als Handlungsprinzip
19	Zentralasien und Afghanistan: Wirtschaft und Sicherheit
19	Iran als geoökonomische Drehscheibe
19	<i>Internationale Transit- und Gasrouten</i>
20	<i>Wirtschaftsstrategie</i>
21	Afghanistan
23	Dritte-Welt-Rhetorik und Machtprojektion: Irans Nuklearprogramm
23	»Atomgerechtigkeit«
24	Strategische Aspekte
26	Ideologische und strategische Konfrontationen im Nahen Osten
26	Irans »Strategische Vision« und ihre Grenzen
27	Der Persische Golf
27	<i>Konfessionsneutrale Außenpolitik und Nationalismus</i>
27	<i>Iran und die 5. Flotte</i>
28	Die »Achse des Widerstands« und der Kampf um Palästina
29	Strategische Konfrontationen im Arabischen Frühling
29	<i>Saudischer Gegenschlag und der Bruch mit der Türkei</i>
30	<i>Eskalation in Syrien</i>
32	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
33	Abkürzungen

*Dr. Walter Posch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*

Dritte Welt, globaler Islam und Pragmatismus. Wie die Außenpolitik Irans gemacht wird

Die Islamische Republik Iran ist einer der letzten Nationalstaaten, die sich strategisch und ideologisch bewusst in einen Gegensatz zu den USA stellen. Die Gründe hierfür liegen in der iranischen Geschichte des 20. Jahrhunderts sowie, aus Sicht des Regimes in Teheran, im islamischen Charakter und persischen Eigenheiten des Landes. Vor allem in der westlichen Welt herrscht mehr als dreißig Jahre nach der Islamischen Revolution nach wie vor Unklarheit darüber, welcher Ideologie die »Islamische Republik Iran« eigentlich anhängt und daraus folgend an welchen Grundsätzen und Zielen sich die Außenpolitik des Landes orientiert. Die Meinungen dazu sind einerseits von Misstrauen gegenüber der islamischen Natur des Regimes oder gar Furcht vor religiösem Fundamentalismus bestimmt, andererseits von Überraschung über den Pragmatismus in der iranischen Außenpolitik.

Je nachdem, welche Wahrnehmung überwiegt, führt dies zu zwei gegenteiligen Beurteilungen der Islamischen Republik: der Behauptung, ihre Politik sei von religiösem Irrationalismus dominiert, der in Kombination mit dem iranischen Nuklearprogramm eine globale Bedrohung darstelle, weshalb die internationale Gemeinschaft diesem Programm wiederum energisch entgegenzutreten müsse; und der gegenteiligen Auffassung, nach der die Ideologie nur schmückendes Beiwerk eines rational und interessengeleitet handelnden Nationalstaats sei. Betrachtet man die Schwerpunkte der iranischen Außenpolitik genauer, so ist für sich gesehen keine der beiden Positionen haltbar.

Ideologie und Pragmatismus gehen in der iranischen Außenpolitik Hand in Hand. Die Frage, ob die Islamische Republik eine Ideologie ist, die sich der Ressourcen der iranischen Nation bedient, oder ob der Nationalstaat Iran sich eines ideologischen Konstrukts bedient, um den eigenen Status in der internationalen Gemeinschaft zu fördern, muss letzten Endes unbeantwortet bleiben, weil darüber nicht einmal im Iran Einigkeit herrscht. Übereinstimmung herrscht jedoch darin, dass der Antiamerikanismus die Grundlage der Ideologie – und damit auch der Außenpolitik bildet. Eine Veränderung in diesem Punkt würde weitreichende Folgen für das Verhältnis Irans zur internationalen Gemeinschaft haben. Dennoch kam es immer wieder zu Kooperationen zwischen den USA und Iran, die auf

Interessenkonvergenzen beruhen. Zu einem Durchbruch in den Beziehungen konnte es indes bis jetzt nicht kommen. Die Gründe dafür sind nicht nur ideologischer Natur, sondern haben oft auch praktische Ursachen. Auf amerikanischer Seite bereitet schon die Frage Schwierigkeiten, wer mit wem im Iran Kontakt aufnehmen soll.

Viel Unsicherheit herrscht nämlich auch über den institutionellen Rahmen und die inneren Abläufe der iranischen Außenpolitik. Immer wieder wird darüber spekuliert, wie groß der außenpolitische Handlungsspielraum der iranischen Entscheidungsträger ist, sei es des Präsidenten, des Revolutionsführers oder des Generalsekretärs des Hohen Nationalen Sicherheitsrats. Dabei lassen sich die Willensbildungsprozesse in der iranischen Außenpolitik recht gut nachvollziehen. Von besonderem Interesse für westliche Beobachter sind die jüngeren Entwicklungen in der iranischen Think-Tank-Szene, deren Rolle bei der Unterstützung der iranischen Diplomatie immer wichtiger wird.

Die meisten Studien, die das Wesen und Funkzionieren der Islamischen Republik zu erklären suchen, heben auf den Islam, die den Iran prägende Konfession des Schiismus (in seiner revolutionären Form) oder die spezifische persische Kultur ab. Übersehen wird dabei aber ein für die Iraner zentraler politischer Diskurs, die Dritte-Welt-Rhetorik, aus der die Iraner ihr Selbstverständnis beziehen, die Speerspitze der Entwicklungsländer zu sein. Aber gerade die sich hier manifestierende iranische Sichtweise der Welt ist das eigentliche ideologische Problem zwischen dem Westen und Iran, weil sie in der Regel zu gegenteiligen Interpretationen des Weltgeschehens führt. Das trifft nicht nur für den klassischen Fall der unterschiedlichen Lesarten des Nichtverbreitungsvertrags zu, sondern auch für weniger komplexe Themen, wie die Frage, ob Iran nun isoliert ist oder nicht. Es erklärt aber auch, warum Iran mit großer Selbstverständlichkeit davon ausgeht, dass sein Vorgehen und Verhalten von der »wahren internationalen Gemeinschaft« – vertreten durch die Blockfreienbewegung – unterstützt wird, was wiederum das iranische Selbstvertrauen und Selbstbewusstsein stärkt.

Aufgrund der geostrategischen Bedeutung Irans ist die Regionalpolitik des Landes neben dem Nuklearprogramm das für die internationale Gemeinschaft wichtigste Element der Außenpolitik Teherans. Innerhalb der iranischen Regionalpolitik lassen sich zwei Schwerpunkte erkennen: Zentralasien-Kaukasus und der Nahe Osten, unter dem hier der Raum vom Persischen Golf bis zur Levante, einschließlich Ägyptens,

verstanden wird. Beide Regionen sind gleich wichtig für die Islamische Republik Iran, doch der Stellenwert und das Prestige des Landes stützen sich aus zwei Gründen auf sein Agieren im und gegenüber dem Nahen Osten: erstens, weil die feindliche Haltung gegenüber Israel und die Ablehnung der amerikanischen Hegemonie in der Region in westlichen Augen als die wichtigste Bedrohung der regionalen Sicherheit gelten. Zweitens, weil für einen wichtigen Teil der iranischen Eliten der Nahe Osten aus ideologischen und biographischen Gründen von großer Bedeutung ist. Die Beziehungen Teherans zu den ehemaligen Sowjetrepubliken in Zentralasien und im Kaukasus haben nie ein vergleichbares Gewicht gehabt und wurden sowohl von westlicher als auch von iranischer Seite als sekundär betrachtet – obwohl sicherheitspolitische Aspekte und die ehrgeizige Wirtschaftspolitik der Islamischen Republik Iran geradezu das Gegenteil, nämlich ein Priorisieren der Region Zentralasien-Kaukasus, nahelegen würden.

Die Veränderungen im Nahen Osten seit dem Beginn des Arabischen Frühlings hatten zunächst keine Auswirkungen auf die strategische Position der Islamischen Republik Iran. Die Rückbesinnung Ägyptens auf seine Rolle als moderat islamische Macht wird von Iran positiv beurteilt, ja teilweise überschwänglich begrüßt. Die große Belastungsprobe für Iran ist jedoch Syrien. Der Volksaufstand gegen das Assad-Regime und das Ausscheren der palästinensischen Hamas aus der sogenannten »Widerstandsachse« sind schwere ideologische Rückschläge für Teheran. Die lange und schmerzhaft Agonie des Assad-Regimes hat schon jetzt zu einem strategischen Patt zwischen regionalen und globalen Akteuren geführt. Langfristig hat diese Krise das Potential, sich zu einem regionalen bzw. regionenübergreifenden Krieg auf ethnischer und konfessioneller Grundlage zu entwickeln. Das ist weder im Interesse des Westens noch der Islamischen Republik Iran. Ähnlich wie in Afghanistan dürfte es unmöglich sein, die Syrienkrise ohne Einbindung Irans zu überwinden. Es empfiehlt sich also, das Verhältnis zur Islamischen Republik Iran vor dem Hintergrund der veränderten Lage im Nahen Osten neu zu überdenken. Eine Einigung in der Nuklearfrage wird damit umso dringlicher.

Akteure und Institutionen der iranischen Außenpolitik

Westliche Beobachter beklagen immer wieder das ihrer Ansicht nach komplizierte und undurchschaubare System der iranischen Außenpolitik. Es sei weder klar, wie die Kompetenzen verteilt sind, noch, über welchen Einfluss auf dieses Politikfeld die involvierten Institutionen verfügen. Die Teheraner Außenpolitik wird tatsächlich nicht nur im Außenministerium formuliert und durchgeführt. Andere Institutionen wie der Nationale Sicherheitsrat, das Büro des Präsidenten, das Büro des Revolutionsführers und das Parlament sind ebenfalls daran beteiligt. Die öffentliche Meinung fließt über das Parlament, über die Empfehlungen staatlicher Think-Tanks, über Erklärungen der Großayatollahs und über die Medien in den Prozess der außenpolitischen Entscheidungsfindung ein. Daneben machen extreme Splittergruppen ihren Einfluss geltend, der jedoch abzunehmen scheint.

In der Praxis ist das Problem der unklaren Kompetenzverteilung zwischen staatlichen und revolutionären Institutionen mittels einer dreistufigen Konvention geregelt worden.¹ Diese beruht auf einem Mechanismus intensiver Konsultationen im Vorfeld und weist dem Revolutionsführer die zentrale Rolle zu.

1. Die außenpolitische Analyse und der eigentliche Meinungsbildungsprozess finden innerhalb der formalen Institutionen statt.
2. Der Entscheidungsfindungsprozess findet formell (Institutionen) und informell (politische Netzwerke) innerhalb der politischen Eliten statt, zu denen nicht nur aktive, sondern auch ehemalige Politiker sowie »unpolitische« Kleriker gehören.
3. Die endgültige Entscheidung wird als Konsens der politischen Elite vom Revolutionsführer formuliert.

Außenministerium und Präsidentschaftskanzlei

Auf Regierungsebene sind es das *Außenministerium* und die *Präsidentschaftskanzlei*, die außenpolitische Entscheidungen erarbeiten. Ihre Kompetenzen sind klar geregelt. Dabei ist der Präsident in der stärkeren Position, so dass es selbst tatkräftigen Außenministern schwerfällt, der Außenpolitik einen eigenen Stempel aufzudrücken. Hinzu kommt, dass die Außenminister oft einer anderen politischen Fraktion als der Präsident angehören, eine bewusste Gepflogenheit, die den Zweck erfüllen soll, andere Kräfte an der Gestaltung der Außenpolitik mitwirken zu lassen. Politisch ist diese Konstruktion nicht immer tragfähig. Besonders deutlich gezeigt hat dies der Fall von Außenminister Manutschehr Mottaki, der Ende 2010 von Präsident Mahmud Ahmadineschad abgesetzt wurde.² Ahmadineschad folgte mit dieser Abberufung einem internationalen Trend: der *Präsidialisierung* der Außenpolitik.³ Als Präsident setzte er persönliche Beauftragte für verschiedene Weltregionen und internationale Politikbereiche ein, die aus der Präsidentschaftskanzlei heraus in das Außenministerium hineinregierten. Dennoch war es auch unter Ahmadineschad das Außenministerium, das den außenpolitischen Meinungsbildungsprozess dominierte. Seine strukturelle Stärke (Korpsgeist, eingespielte Prozeduren) erwies sich gegenüber den persönlichen Beauftragten des Präsidenten als überlegen.

Deren Ernennung ist jedoch auch Ausdruck eines Generationswechsels in der Personalpolitik. Jene Berufsdiplomaten, die noch unter dem kaiserlichen Vorgängerregime gedient hatten oder die der ersten

¹ Bernard Hourcade, *Géopolitique de l'Iran*, Paris 2010, S. 158; Mehran Kamrava, »Iranian National-Security Debates. Factionalism and Lost Opportunities«, in: *Middle East Policy*, 14 (Sommer 2007) 2, S. 84–100; Walter Posch, *E pluribus unum: Decision-makers and Decision-making in Iran*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), August 2008 (ISS Policy Brief 02).

² Walter Posch, *Foreign Minister Mottaki Dismissed and Salehi Installed. New Trends in Iranian Diplomacy before Istanbul Nuclear Talks*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2011 (SWP-Comments 2/2011).

³ Volker Perthes, »Der zweite Mann: Präsidialisierung der Außenpolitik«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 25.4.2010; Seyyed Hamid Mottaghi, »Das Abenteuer der Beauftragten, die Berater wurden. Eine Untersuchung der Ziele und Ursachen für die Ernennung der Sonderbeauftragten für Diplomatie«, in: *Hamschahri Mah*, Oktober 2010, S. 64–66 (Persische Titel und Zitate wurden vom Autor übersetzt).

Generation von Revolutionären im Außenministerium angehörten und die ihren Universitätsabschluss überwiegend in Europa oder den USA gemacht haben, scheiden in diesen Jahren aus dem aktiven Dienst aus. Sie werden von Akteuren ersetzt, die den Iran-Irak-Krieg (1980–1988) als Soldaten miterlebt und ihre Ausbildung zur Gänze im Iran genossen haben. Eine Kenntnis von der Kultur des Westens, wie sie in der revolutionären Generation noch vorhanden ist, werden die zukünftigen iranischen Diplomaten in dieser Form nicht mehr haben. Die Karriere des heutigen Nuklearverhandlers Said Dschalili, der nach seiner Tätigkeit im Sicherheitsapparat in das Außenministerium gelangte, darf hier als exemplarisch gelten. Wie sehr es unter der neueren iranischen Diplomatie an einem kulturell-politischen Verständnis für den Westen mangelt, konnte man an ihrem Verhalten nach den heftigen westlichen Reaktionen auf die sogenannte »Holocaustkonferenz« im Jahr 2006 sehen: Sie war nicht nur überrascht, sondern auch unfähig zu erkennen, dass die Äußerungen Ahmadineschads im Westen in einem Kontext mit der Verhärtung der iranischen Position in der Nuklearfrage gesehen wurden. Seither prägt die Schreckensvision eines vom Iran initiierten »nuklearen Holocaust«, also die Angst, dass Iran den Staat Israel mit Atomwaffen vernichten könnte, das Bild der Islamischen Republik in der westlichen Öffentlichkeit.

Präsident, Parlament und Splittergruppen

Im politischen Entscheidungsfindungsprozess spielt der Präsident die zentrale Rolle. Es liegt an ihm, auf dem Boden der Verfassung und innerhalb des ideologisch gegebenen Rahmens neue außenpolitische Akzente und Schwerpunkte zu setzen. Er muss sie nur vor dem Parlament, dem Revolutionsführer und im Hohen Nationalen Sicherheitsrat vertreten. Das kann zu dramatisch divergierenden Interpretationen der iranischen Außenpolitik führen, wie sich am Beispiel Israels zeigen lässt: Präsident Mohammad Chatami besuchte die Synagoge in Teheran,⁴ förderte den Dialog der Kulturen und ließ durchblicken, dass Iran im Falle einer Lösung des Nahostkonflikts nicht »palästinensischer als die Palästinenser« sein wolle. Präsident Ahmadineschad hingegen zitierte Chomeinis Satz von

der notwendigen Vernichtung Israels (2005) und ließ 2006 die schon erwähnte sogenannte »Holocaustkonferenz« organisieren.⁵ Unterschiedlicher hätten die Akzente bei gleichbleibender Politik nicht sein können.

Anders verhält es sich mit verschiedenen Interessengruppen und politischen Fraktionen, die sowohl Einfluss auf die öffentliche Meinung nehmen, als auch im Parlament auf die Entscheidungen des Präsidenten einzuwirken versuchen. Außenpolitische Auseinandersetzungen im iranischen *Parlament* können sehr hart geführt werden, vor allem dann, wenn die Anhänger des Präsidenten in der Minderzahl sind, wie es im letzten Jahr der Präsidentschaft Chatamis der Fall war. Dennoch ist auch in einer solchen Konstellation der Präsident nach Verfassung und Konvention in der stärkeren Position. Als »lahme Ente« in der Außenpolitik gilt ein iranischer Präsident nur dann, wenn ihm der Revolutionsführer seine Huld öffentlich entzieht, wie es Mahmud Ahmadineschad spätestens ab dem Frühjahr 2011 erlebt hat.

Trotz der erkennbaren Bemühungen, die Entschlussfassung in außenpolitischen Fragen auf einen Konsens zu gründen, kommt es immer wieder vor, dass einzelne Gruppen sich übergangen fühlen und entweder durch aggressive Rhetorik oder gar durch Gewalt versuchen, Einfluss auf die Außenpolitik auszuüben. Diese Gruppen gehören zum Umfeld der ideologischen Freiwilligenmilizen (Basidschis und Hezbollahis), deren Sprachrohr die Tageszeitung *Keyhan* ist. Ihre Aktivitäten sind zwar in erster Linie auf die Innenpolitik gerichtet, ihr Widerspruch entzündet sich aber an außenpolitischen Reizthemen wie dem Verhältnis zu Israel und den USA. Sie waren es, die in den 1980er Jahren das Todesurteil gegen den britisch-indischen Schriftsteller Salman Rushdie erwirkten, als die Regierung Rafsandschani die Außenpolitik eigentlich de-eskalieren wollte und die Innenpolitik vorsichtig liberalisierte. Verantwortung tragen diese Kräfte auch für eine Mordserie in den 1990er Jahren, der namhafte Intellektuelle zum Opfer fielen: Auch hier sollte der Präsident – damals Chatami – für seinen vermeintlichen Liberalismus bestraft werden. Und auch Präsident Ahmadineschad wurde von diesen Milizen im Sommer 2012 gezwungen, seine Verhandlungsbereitschaft mit den USA in aller Öffentlichkeit als Fehler zu

4 Arash Abaie, »Report of Iranian President's Visit from Yousef-Abad Synagogue«, <www.iranjewish.com/News_e/22-1.htm>.

5 Gegenüber der amerikanischen Journalistin Barbara Slavin gestand Ahmadineschad dies im Jahr 2012 als Fehler ein, siehe »Wie viele Milliarden kostet denn die späte Reue Ahmadineschads dem iranischen Volk?« (persisch), *Baztab*, 29.9.2012.

bezeichnen.⁶ In dieselbe Kategorie gehört auch der Sturm der Basidschis auf die Botschaft des Vereinigten Königreichs im Jahr 2011, der die gegenseitige Ausweitung des Botschaftspersonals nach sich zog und beinahe zum Abbruch der britisch-iranischen Beziehungen geführt hätte. Dieser Versuch, durch revolutionäre Aktionen und Druck von der Straße die Außenpolitik des Landes zu beeinflussen, fand im Gegensatz zur Besetzung der US-Botschaft 1979 kein Echo in der Bevölkerung oder im Regime. So reagierte vor allem das iranische Außenministerium negativ auf diese Verletzung der diplomatischen Konventionen.

Der Hohe Nationale Sicherheitsrat

Im Hohen Nationalen Sicherheitsrat der Islamischen Republik Iran (HNSR) sitzen unter dem Vorsitz des Präsidenten die wichtigsten Vertreter des Militärs (Generalstab, Revolutionsgarden) und des Geheimdienstes, der Außenminister, Vertreter des Revolutionsführers und je nach Bedarf andere Fachminister. Die Bedeutung des HNSR erschließt sich daraus, dass der Präsident jede Angelegenheit zum Problem der nationalen Sicherheit erklären und der HNSR dadurch zur Ersatzregierung werden kann.⁷ Obwohl der HNSR in erster Linie ein technisch-administratives Gremium ist, kommt ihm bei heiklen Sachfragen die Funktion eines *Clearinghouse* zu, das die verschiedenen Meinungen und Standpunkte in den Institutionen zur endgültigen Entschlussfassung für den Revolutionsführer vorbereitet. Beim Großteil der Fälle handelt es sich um sicherheitspolitische Routinearbeit, die unter Leitung des Generalsekretärs in Stellvertretung für den Präsidenten geleistet wird. Darüber hinaus ist der HNSR das wichtigste Gremium, in das die Revolutionsgarden ihre außenpolitischen Vorstellungen einbringen. Denn das 2012 veröffentlichte Konzept der »Verteidigungsdiplomatie«, das eine Aufwertung des Verteidigungsministeriums gegenüber dem Außenministerium vorsah, konnte sich nicht durchsetzen. Der HNSR publi-

ziert außerdem strategische Zukunftsanalysen, die als Grundlage für die Verteidigungsplanung gelten.⁹

Größere Bedeutung erhielt der Rat durch die Berufung des Generalsekretärs Dr. Hasan Ruhani zum iranischen Chefverhandler im Atomstreit mit der EU im Jahr 2003. Der Grund für diese Personalentscheidung war der Zusammenbruch des Konsenses über die weitere Vorgehensweise in der Nuklearpolitik. Ein Teil der im Sicherheitsrat vertretenen politischen Kräfte obstruierte aus innenpolitischen Kalkülen die Politik des damaligen Präsidenten Chatami. Ruhani, der sowohl mit Reformisten als auch mit verschiedenen konservativen Gruppen gut vernetzt war und zudem das Vertrauen Chatamis und des Revolutionsführers genoss, war daher besser geeignet, die Verhandlungen mit der EU und später mit den E3+3 (Großbritannien, Frankreich, Deutschland, USA, China und Russland) zu führen. Seither sind diese Posten miteinander verbunden. Mit der Schwächung Präsident Ahmadi-neschads ab 2011 wiederum ging eine politische Stärkung des neuen (seit 2007) Vorsitzenden Said Dschalili einher und damit eine weitere Aufwertung der Funktion des Generalsekretärs des HNSR.

Klerus, Wächterrat, Feststellungsrat und Expertenrat

Eher konsultative Aufgaben kommen dem Hohen Klerus in Qom, dem *Wächterrat*, dem *Feststellungsrat* und dem *Expertenrat* zu. Der Hohe Klerus wird in der Regel über wichtige politische Ereignisse, wie zum Beispiel die Nuklearverhandlungen, informiert, hält sich aber in der Außenpolitik sonst zurück. Nur unter der Präsidentschaft Ahmadineschads kam es zu so schweren Spannungen zwischen dem Klerus und der Regierung, dass die Kleriker ihren Einfluss dazu nutzten, die Außenpolitik zu torpedieren.¹⁰

Mehr noch als der Hohe Klerus haben der Wächterrat, der Expertenrat und der Feststellungsrat ein Recht auf Anhörung durch den Revolutionsführer.¹¹ Sie

6 »Der Präsident in einem dreistündigen Meeting mit den Aktivisten der Studenten« (persisch), <www.598.ir>, 3.8.2012. Bei den Studenten handelte es sich um Basidschis.

7 Mahmoud Asgari, »Iran's Defense Diplomacy«, in: *Discourse. An Iranian Quarterly*, 10 (Winter-Frühjahr 2012) 1–2, S. 167–191, hier S. 184–186.

8 »Brigadier General Ahmad Vahidi on Iran's Defense Diplomacy«, Teheran: Institute for Middle East Strategic Studies, Oktober 2012, <http://en.merc.ir/default.aspx?tabid=98&ArticleId=312>.

9 Asgari, »Iran's Defense Diplomacy« [wie Fn. 7], S. 178.

10 »Klare Worte von Hodschatoleslam Rahbar: Die Großayatollahs haben die Türen ihrer Büros für die Regierung verschlossen!« (persisch), *Schaffaf*, 19.5.2012.

11 Der Expertenrat (»Versammlung der Experten der Führung« <www.khobregan.ir>) überwacht die Amtsführung des Revolutionsführers und der »Wächterrat der islamischen Verfassung« <www.shoura-gc.ir> das Parlament. Bei Konflikten mit dem Parlament wird der »Konsultativrat zur Feststellung der Interessen des Systems« (<www.maslehat.ir>) angerufen.

beraten aber nicht nur diesen, sondern koordinieren auch die Arbeiten der verschiedenen Institutionen wie Parlament, Außenministerium und HNSR. Diese Räte balancieren auch politische Strömungen aus und sollen dadurch dazu beitragen, dass die Außenpolitik von allen politischen Kräften gestützt wird.

Think-Tanks und Fachzeitschriften

Auch der Iran hat außen- und sicherheitspolitische Forschungsinstitute, deren Expertise sich das Außenministerium zunutze macht. Die Wissenschaftler sind in der Artikulation ihrer Ansichten relativ frei. Revolutionsführer Großayatollah Ali Chamenei tritt an dieser Stelle für den freien Meinungs Austausch ein und betont immer wieder, dass Meinungsunterschiede zwischen ihm und den Experten Letzteren nicht als Widerstand gegen das System der »Herrschaft des Rechtsgelehrten« ausgelegt werden dürfen.¹²

Die Mehrheit der Think-Tanks wurde erst Anfang der 1990er Jahre unter der Präsidentschaft Rafsanjani gegründet. Das trifft beispielsweise für die *Diplomatenschule* zu, die eigentlich eine Ausbildungsstätte ist, an der aber auch geforscht wird. Die eigentliche außen- und sicherheitspolitische Forschung ist im Zentrum für internationale Forschung und Ausbildung (Center for International Research and Education, CIRE)¹³ im Außenministerium angesiedelt. Zum CIRE gehört das international bekannte Institut für Außen- und Sicherheitspolitik (Institute for Political and International Studies, IPIS),¹⁴ das sowohl Forschung als auch Politikberatung betreibt. IPIS richtet auch internationale Konferenzen aus und war im Bereich der politikwissenschaftlichen Think-Tanks bis zur »Holocaustkonferenz« im Jahre 2006 eine der interessantesten Adressen im Mittleren Osten (IPIS wurde daraufhin boykottiert und wird erst seit 2009, nachdem ein Personalwechsel im Institut stattgefunden hatte, von der internationalen Forschungsgemeinschaft wieder konsultiert). Das Institut gibt neun außenpolitische Zeitschriften in mehreren Sprachen heraus. IPIS wird indirekt durch die Forschungs-

attachés an den Botschaften vertreten. Der Leiter von IPIS wurde im Oktober 2012 mit der Koordination der iranischen Track-two-Diplomatie betraut.

Neben dem Außenministerium unterhält auch der Feststellungsrat mit dem Center for Strategic Research (CSR) einen eigenen Think-Tank,¹⁵ der außen- und sicherheitspolitische Forschung betreibt. CSR ist wie IPIS an der iranischen Track-two-Diplomatie beteiligt. Beide Institute sind mit den einschlägigen akademischen Einrichtungen und mit dem aktiven diplomatischen Dienst gut vernetzt. Eine mehrjährige wissenschaftliche Tätigkeit in einer der beiden Institutionen ist für iranische Diplomaten nichts Außergewöhnliches.

Die dritte Denkfabrik mit direkter Politikrelevanz ist die Forschungsstelle des iranischen Parlaments, das Majlis Research Center (MRC), das 2012 neu strukturiert wurde. Der Vorsitzende des außenpolitischen Ausschusses des Parlaments, Kazem Dschalali, und Parlamentspräsident Ali Laridschani bemühen sich, dem MRC eine prominentere Rolle zu geben.¹⁶ Als Adresse für Auslandskontakte hat sich dieses Zentrum indes noch nicht etabliert.

Die *Präsidentschaftskanzlei* und die *militärischen Einrichtungen* (Armee und Revolutionsgarden, gemeinsamer Generalstab, Stabsschulen bzw. Akademien) unterhalten ebenfalls außen- und sicherheitspolitische Forschungsstellen, deren Ergebnisse in den renommierten iranischen Fachzeitschriften veröffentlicht werden (*Journal für Nationale Sicherheit*, *Journal der Nationalen Verteidigung*, *Name-ye Defa*, *Zeitschrift für Strategische Information*, alle in persischer Sprache). Diese sind aber so gut wie nie im Ausland verfügbar, da die einschlägigen Fachbibliotheken in Europa oder den USA selten strategische Literatur in persischer Sprache führen. Von zentraler Bedeutung für den sicherheitspolitischen Meinungsbildungsprozess ist die Hohe Nationale Verteidigungsuniversität (HNVU), die auch als Kaderschmiede für die Elite des Sicherheitsapparats des Landes fungiert.¹⁷ Unter Verteidigungsminister General Vahidi wurde außerdem ein »Komitee zur Verteidigungsdiplomatie« im Verteidigungsministerium gegründet, das wie ein Think-Tank agiert, aber bislang auf internationaler Ebene noch nicht in Erscheinung getreten ist.¹⁸

¹² »Ansichten von Experten, die mit der Ansicht des Revolutionsführers nicht übereinstimmen, gelten nicht als Widerstand gegen die Herrschaft des Rechtsgelehrten« (persisch), *Tabnak*, 6.8.2012.

¹³ Center for International Research and Education of the Ministry of Foreign Affairs, <www.dermfa.ir>.

¹⁴ Institute for Political and International Studies, <www.ipis.ir>.

¹⁵ Center for Strategic Research, <www.csr.ir>.

¹⁶ Majlis Research Center, <<http://rc.majlis.ir/en/news/show/816611>>.

¹⁷ Supreme National Defence University, <www.sndu.ac.ir>.

¹⁸ Asgari, »Iran's Defense Diplomacy« [wie Fn. 7], S. 180.

Schließlich sind noch das Institute for Middle East Strategic Studies (IMESS)¹⁹ und das Tehran International Studies and Research Institute (TISRI) zu nennen.²⁰ Beide Institute sind unabhängig, geben mehrere Zeitschriften heraus (IMESS z.B. *Discourse*) und werden in die Politikberatung einbezogen. Ergänzt wird ihre Arbeit durch spezialisierte Universitätsinstitute wie das Africa Research Center an der Tarbiat-Modares-Universität²¹ und *privat initiierte Forschungseinrichtungen* ergänzt. Der Einfluss Letzterer hängt stark davon ab, welchen Zugang ihre Gründer zu den Entscheidungsträgern in der Politik haben. Die wichtigsten sind das International Institute for Caspian Studies des ehemaligen Vizeaußenministers Abbas Maleki,²² die Association Iranienne des Études Internationales um den Menschenrechtsexperten Mehdi Zakerian,²³ die das renommierte *International Studies Journal* (ISJ) herausbringt, und das Ravand Institute for Economic and International Studies um den ehemaligen Nationalbankchef und Botschafter in England, Hossein Adeli.²⁴ Letzteres hat seine internationalen Aktivitäten seit einigen Jahren allerdings stark eingeschränkt.

Während sich die Publikationen der genannten Institute und Vereine an ein hauptsächlich akademisches Publikum wenden, geben die Tageszeitungen *Ettelaat* mit *Ettelaat-e Siyasi va Eqtesadi* und *Hamshahri* mit dem *Hamshahri-ye Diplomati* Wochen- bzw. Monatsmagazine heraus, die sich schwerpunktmäßig mit internationalen Beziehungen und strategischen Fragen beschäftigen. Dazu kommen noch politische Magazine verschiedener Organisationen wie der islamischen Freiwilligenorganisation »Basidsch-e Mostazafin« (*Ochovvat, Hedayat, Misaq-e Basidschi, Faslname-ye Motaleat-e Basidsch*),²⁵ in denen außenpolitische Positionen kommentiert werden. Die Qualität dieser Publikationen ist eher bescheiden, sie bieten aber einen guten Einblick in den politischen Diskurs einer wich-

tigen Minderheit, der Radikalisierung, aus deren Reihen das Regime einen Teil seiner Kader rekrutiert.

Schließlich muss noch das *Internet* erwähnt werden, besonders jene »Blogosphäre« und jene Websites, auf denen vor allem Militärs und Politiker die Außenpolitik kommentieren. In der Summe bilden diese Internetpräsenzen und die oben genannten Zeitschriften die Foren, in denen die akademische und die allgemeine Öffentlichkeit ihre Meinung zur iranischen Außenpolitik äußern kann. In den letzten Jahren wurde außerdem die iranische »Public Diplomacy« immer wichtiger. So unternahmen die Iraner mit der Gründung von *PressTV* den Versuch, die Wirkungen der westlichen Public Diplomacy (US-Außenministerium, Nato) in der Region und im Land zu konterkarieren.²⁶

Die Rolle des Revolutionsführers in der iranischen Außenpolitik

Großayatollah Seyyed Ali Chamenei, der »herrschende Rechtsgelehrte« (*vali-feqh*) und »Führer der Islamischen Revolution« (*rahbar-e enghelab-e eslami*), steht laut Verfassung über dem Staatspräsidenten, gehört selbst aber nicht zum Regierungsapparat im engeren Sinne. Dennoch konzentriert sich bei ihm die politische Macht. Seine Kompetenzen sind dabei sowohl administrativ-bürokratischer als auch klerikaler und ideologischer Art.

Organisation des *beyt-e rahbari* und Interpretation der Ideologie

Das Büro des Revolutionsführers (*beyt-e rahbari*)²⁷ gilt als die eigentliche Machtzentrale des Landes. Die Mitarbeiter des *beyt* sind auf allen Ebenen des institutionellen Meinungsfindungsprozesses eingebunden und daher von vornherein über die geplante Außenpolitik im Bilde. Der Revolutionsführer unterstützt in der Regel die Politik des Präsidenten, bei Meinungsverschiedenheiten ist er in der Lage, diskret, aber effizient Druck auszuüben. Außenpolitische *Grundsatzentscheidungen* wie zum Beispiel die, dass mit den E3+3 weiterverhandelt werden soll oder dass Iran auf der

19 Institute for Middle East Strategic Studies, <<http://en.merc.ir/Default.aspx?tabid=180>>.

20 Abrar Moaser Tehran International Studies and Research Institute, <www.tisri.org>.

21 Tarbiat Modares University, African Studies Center, <www.modares.ac.ir/en/reu/ctr/ASC/res/pub/fas>.

22 International Institute for Caspian Studies, <www.caspianstudies.com>.

23 International Studies Journal, <<http://isj.ir/english/aboutus.htm>>.

24 Ravand Institute for Economic and International Studies, <www.ravandinstitute.com>.

25 Einige der genannten Zeitschriften sind unter <www.hadi.basirat.ir> verlinkt, zu den Basidschis siehe <www.basij.ir> und <www.bro.ir>.

26 Mehrdad Kiaei, »The OIC and Public Diplomacy: Limits and Opportunities«, in: *Discourse. An Iranian Quarterly*, 10 (Winter–Frühjahr 2012) 1–2, S. 145–165.

27 Weder die Struktur noch die genauen Aufgabenbereiche des *beyt* sind bekannt. Einzig die Zahl von 5000 Mitarbeitern gilt als gesichert.

Nuklearanreicherung besteht, werden nach intensiven Konsultationen, in denen das Büro (*beyt*) und der HNSR wichtige Rollen spielen, als Konsensentscheidung vom Revolutionsführer formuliert.

Von besonderer Bedeutung für die Außenpolitik sind die öffentlichen Reden des Revolutionsführers, in denen er den iranischen Kurs vor einem Publikum, bestehend aus den Anhängern des Regimes, Beamten und politischen Kommentatoren, der Öffentlichkeit und dem Ausland gegenüber darlegt. Mit diesen Ansprachen gibt er der Regierung den ideologischen Handlungsspielraum vor. In manchen Fällen betreibt der Revolutionsführer eine parallele Außenpolitik über die Kulturinstitute und die Verteidigungsattachés an den Botschaften. Solche Fälle gab es vor allem unter der Präsidentschaft Chatamis, dessen Detente mit dem Westen einige Akteure im Iran fürchten ließ, dass die Islamische Republik ihr Prestige bei radikal-islamischen Kräften verlieren würde.

Revolutionäre und klerikale Funktionen Chameneis im Ausland

Gegenüber Ländern mit schiitischer Bevölkerung oder starken schiitischen Minderheiten, also vor allem Libanon, Irak und Afghanistan, kommt die *theologische-klerikale Funktion* des Revolutionsführers ins Spiel (*mardscha'e taqlid* und *vali-feqh*) und die parallele Außenpolitik wird dementsprechend wichtiger. Ein besonderer Fall ist das Verhältnis zum Libanon: Die Beziehungen der Islamischen Republik zu Hizbullah und zu den Schiiten haben Priorität vor den gewöhnlichen bilateralen Beziehungen zu Beirut.²⁸ Chamenei beruft sich zur Rechtfertigung dieser Bevorzugung der Hizbullah auf seine Funktion als regierender Rechtsgelehrter und religiöses »Vorbild der Nachahmung«. Hizbullah ist somit Teil des iranischen Regimes (aber nicht des Staates).²⁹

Bemerkenswert sind auch die personellen Verflechtungen hinter dieser engen Verbindung: der Generalsekretär der Hizbullah, Seyyed Hasan Nasrallah, gilt als Vertrauter Chameneis. Er und Muhammad Yazbek sind Chameneis libanesischer Stellvertreter (*vakil*) in

seiner Funktion als schiitischer Kleriker.³⁰ Ein besonderes Vertrauensverhältnis herrschte auch zwischen dem Revolutionsführer und dem Schöpfer des Militärapparats der Hizbullah, dem 2008 getöteten Imad Mughniya.³¹ Mughniya arbeitete vor allem mit der iranischen Revolutionsgarde zusammen. Bekannt ist außerdem die enge Sicherheitskooperation zwischen Hizbullah und den Revolutionsgarden (gemeinsame Anschläge im westlichen Ausland, Ausbildung pro-iranischer Gruppen in der Region), so dass davon auszugehen ist, dass der Revolutionsführer bzw. seine Mitarbeiter über die Aktivitäten der libanesischen Organisation genau informiert sind. In der Regel handelt Hizbullah weitgehend eigenständig, wenn auch mit Rücksprache und in manchen Fällen in Kooperation mit den Iranern. Diese Autonomie hat nach dem 33-Tage-Krieg 2006 gegen Israel offensichtlich zugenommen. Doch seit der Ermordung Imad Mughniyahs 2008 üben Vertreter der iranischen Revolutionsgarde wieder mehr Einfluss aus.

Ein ähnliches Muster war für den Irak geplant. Namhafte irakische Kleriker, viele aus gemischten iranisch-irakischen Familien, arbeiteten in hohen Positionen im Büro des Revolutionsführers oder bekleideten iranische Regierungsämter. Doch die von den Iranern initiierten politischen Plattformen der irakischen Schiiten (Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq [SCIRI], Badr-Korps und später die Organisation Mukataa Sadr) erreichten nie die Effizienz und Bedeutung der libanesischen Hizbullah. Und mit Nuri al Maleki steht der irakischen Regierung ein Politiker vor, der aus einem Teil der irakischen Dawa-Bewegung stammt, die sich der iranischen Bevormundung stets entzogen hatte. In den bilateralen Beziehungen zum Irak spielt das Büro des Revolutionsführers daher eine geringere Rolle.

Genauso wenig ist es Chamenei gelungen, die Netzwerke und theologischen Zentren des hohen schiitischen Klerus im Irak (Nadschaf und Kerbela) gleichzuschalten, auch wenn deren Abhängigkeit von Teheran heute größer ist als noch vor einer Generation.³²

²⁸ Houchang Esfandiari Chehabi, »Iran and Lebanon in the Revolutionary Decade«, in: ders., *Distant Relations. Iran and Lebanon in the Last 500 Years*, London/New York 2006, S. 201–230.

²⁹ Olfa Lamloom, »La Syrie et le Hezbollah: Partenaires sous contrainte?«, in: Sabrina Mervin (Hg.), *Le Hezbollah, état des lieux*, Paris 2008, S. 93–108.

³⁰ Sabrina Mervin, »La guidance du théologien-juriste: de la théorie à la pratique«, in: dies. (Hg.), *Le Hezbollah* [wie Fn. 29], S. 207–212 (211).

³¹ Elie Chalhoub, »Imad Mughniyah in Iran: The Stuff of Legends«, *al akhbar* (online), 12.2.2012; »Imad Mughniyah wurde in Damaskus ermordet« (persisch), *Entechab*, 15.2.2008.

³² Mehdi Khalaji, *The Last Marja. Sistani and the End of Traditional Religious Authority in Shiism*, Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, September 2006.

Die meisten irakischen Großayatollahs handeln aber immer noch autonom und halten kritische Distanz zur Politik des Nachbarlands.³³ Iran muss in seiner Außenpolitik zwar die Empfindlichkeiten des hohen schiitischen Klerus berücksichtigen, kann aber nicht automatisch mit dessen Unterstützung rechnen.³⁴

Führer der Islamischen Welt?

Zu großen Problemen mit den sunnitischen Ländern, vor allem Saudi-Arabien, aber auch Ägypten und der Türkei, führte und führt der Anspruch Irans, die islamische Führungsmacht schlechthin zu sein. Dafür spricht schon der Titel »Fürst der Gläubigen« (*amiro l-momenin* bzw. *vali-amr-e moslemin-e dschehan*), den sich der Revolutionsführer zu eigen macht. Eine in Teheraner Islamistenkreisen weit verbreitete Ansicht lautet, dass man die Funktion der theologisch-politischen »Herrschaft des Rechtsgelehrten« (*velayat-e faqih*), die Chamenei ausübt, nur richtig erklären müsse,³⁵ dann würden sich genügend Sunniten ihr auch beugen. Außerhalb Irans wird dieser Führungsanspruch freilich kaum anerkannt.³⁶

Das Amt des Revolutionsführers und die dazugehörige Organisation ist das einzige wirklich ideologische Gestaltungselement in der iranischen Außenpolitik. Dieses Amt agiert nicht in einem politischen und institutionellen Vakuum, sondern ist mit einem gut gegliederten außenpolitischen Apparat vernetzt, der sich auf eine moderne Forschungslandschaft stützen kann. Dieser Apparat ist so angelegt, dass er Meinungsvielfalt fördert. Dadurch bietet sich den iranischen Entscheidungsträgern so gut wie immer die Möglichkeit, zwischen ideologischen und pragmatischen Konzepten in der Außenpolitik zu wählen.

(Policy Focus, Nr. 59), <www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/PolicyFocus59final.pdf>.

³³ Laurence Louer, *Chiisme et politique au Moyen-Orient, Iran, Irak, Liban, monarchies du Golfe*, Paris 2008, S. 43–48 und S. 71, 72.

³⁴ »Besondere Botschaft des Revolutionsführers an Ayatollah Sistani« (persisch), *Fararu*, 6.1.2008.

³⁵ »Die fatwa, die das Unglück der Zwietracht unter den Moslems überwand« (persisch), *Ochovvat*, 11 (Herbst 2010), S. 54–63.

³⁶ Hierzu siehe Wilfried Buchta, »The Failed Pan-Islamic Program of the Islamic Republic: Views of the Liberal Reformers of the Religious ›Semi-Opposition‹«, in: Nikki R. Keddie/Rudolph P. Matthee (Hg.), *Iran and the Surrounding World: Interactions in Culture and Cultural Politics*, Washington, D.C., 2002, S. 281–304.

Ideologie und Pragmatismus in der iranischen Außenpolitik

Bei der »islamischen Ideologie« Irans handelt es sich weniger um eine stringent formulierte Ideologie im eigentlichen Sinn, sondern um eine Mischung verschiedener politisch-weltanschaulicher Elemente wie Nationalismus, Antikolonialismus und Anti-Imperialismus, adaptierten marxistischen Ideen, politischem Islam und traditionellem Schiismus. Die Widersprüchlichkeit dieser Komponenten macht es so gut wie unmöglich, alle diese Einflüsse in eine homogene Realpolitik zu gießen: politischer Islam in chomeinischer Prägung und Dritte-Welt-Denken sind revolutionäre Doktrinen, die Weltgeltung beanspruchen; Nationalismus und Schiismus sind Iran- bzw. Schia-zentriert, traditionalistisch und konservativ.

Übersicht

Ideologische und theologische Einflüsse auf die Außenpolitik Irans

	<i>Islami(sti)sch</i>	<i>Säkular</i>
Revolutionär	Politischer Islam Chomeinismus	Dritte-Welt-Ideologie
Konservativ	Traditioneller Schiismus	Nationalismus

Die iranische Diplomatie hat sich diese Widersprüche zunutze gemacht, um mehr Pragmatismus – und damit mehr Handlungsspielraum für sich selbst – in die Außenpolitik zu bringen, indem sie je nach Bedarf bestimmte ideologische Elemente betont:³⁷

- Gegenüber der unmittelbaren Nachbarschaft ist die Außenpolitik Irans von nationalen Interessen geleitet und pragmatisch. Politisch-strategische Schwerpunkte sind die territoriale Integrität, nationale Souveränität und wirtschaftliche Entwicklung Irans.
- Im Hinblick auf die islamischen Staaten in der Region unterstreicht Iran seine islamisch-revolutionäre Identität. Von Fall zu Fall muss er aber auch die Rolle einer Schutzmacht für die Schiiten in der Region übernehmen. Politische Schwerpunkte in diesem Raum sind die Verteidigung der Muslime, vor allem der Palästinenser.

³⁷ Zum Beispiel bei Mahmood Sariolghalam, *Die Außenpolitik der Islamischen Republik Iran* (persisch), Teheran 2010, S. 69.

- Mit Blick auf die gesamte Welt stellt die Islamische Republik ihre Identität als Staat der Dritten Welt in den Vordergrund und fördert den Antiimperialismus.

Revolutionäre Außenpolitik in der iranischen Verfassung und ihre Konsequenzen

Dort, wo in der iranischen Verfassung von der Außenpolitik die Rede ist, werden die revolutionären Aspekte der Staatsideologie betont.³⁸ Darüber hinaus zieht sich das Prinzip der politischen Unabhängigkeit Irans wie ein Leitmotiv durch den Verfassungstext.³⁹

So verlangt Artikel 3 Absatz 16, die Islamische Republik möge ihre Außenpolitik an »islamischen Maßstäben« und an den Grundsätzen der »brüderlichen Verpflichtung gegenüber allen Muslimen und unbedingter Protektion der Unterdrückten auf der Welt« ausrichten. Artikel 11 beschwört die Einheit der islamischen Glaubensgemeinschaft und verpflichtet die Regierung, »ihre gesamte Politik auf der Grundlage der Freundschaft und Einigung der islamischen Nationen zu gestalten und fortwährend Anstrengungen zu unternehmen, um die [...] Einheit der islamischen Welt zu verwirklichen«. Diese Forderungen werden im zehnten Abschnitt »Außenpolitik« (Artikel 152–154) der Verfassung noch einmal aufgegriffen und präzisiert: So fixiert Artikel 153 das Verbot, Vereinbarungen einzugehen, »die Anlass geben könnte[n] für die Etablierung ausländischer Machtpositionen im Bereich natürlicher und wirtschaftlicher Ressourcen, der Kultur, der Armee und anderer Angelegenheiten des Landes«. Bündnisse mit »imperialistischen Mächten« sind daher in Artikel 152 explizit untersagt. Der-

³⁸ Silvia Tellenbach, *Untersuchungen zur Verfassung der Islamischen Republik Iran vom 15. November 1979*, Berlin 1985, S. 61–64; Asghar Schirazi, *The Constitution of Iran. Politics and the State in Iran*, London/New York 1997; Yavuz Özoguz (Hg.), *Verfassung der Islamischen Republik Iran*, Bremen 2007, S. 21–24.

³⁹ Tellenbach, *Untersuchungen zur Verfassung* [wie Fn. 38], S. 231–235, sowie R. K. Ramazani, »Iran's Foreign Policy: Independence, Freedom and the Islamic Republic«, in: Anoushiravan Ehteshami/Mahjoob Zweiri (Hg.), *Iran's Foreign Policy. From Khatami to Ahmadinejad*, Reading 2008, S. 1–15.

selbe Artikel bestimmt, dass die Gültigkeit der Verfassung über die staatlichen Grenzen Irans hinausreicht. Er enthält nämlich die Forderung, dass der Staat Iran die Rechte aller Muslime zu verteidigen habe, eine Selbstverpflichtung, die in ähnlicher Weise in Artikel 154 wiederkehrt. Dort heißt es, dass sich die Islamische Republik zwar jeglicher Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten enthalte; sie unterstütze gleichwohl »den Kampf der Unterdrückten (*mostazafan, mazlum*) um ihre Rechte gegenüber den Unterdrückern (*mostakberin, zalem*) an jedem Punkt der Welt«. Hier artikuliert Iran seinen Anspruch auf Weltgeltung der eigenen Ideologie. Begründet wird dieses Ansinnen im selben Artikel 154 damit, dass die Islamische Republik Iran »das Glück des Menschen in der gesamten menschlichen Gesellschaft als ihr Wunschziel« betrachte.⁴⁰

Aus der antiimperialistischen Ausrichtung der Verfassung und der revolutionären Tradition ergibt sich die Bedeutung des *Antiamerikanismus* und des *Antizionismus* für die iranische Staatsideologie. Nach dem Sieg der Revolution revidierte Teheran die De-facto-Anerkennung Israels und fror die Beziehungen zu islamischen Staaten ein, die mit Israel ein normales Verhältnis unterhielten, oder brach sie ab (Marokko, Ägypten, Jordanien). Begründet wurden diese Schritte und die Feindschaft gegenüber Israel mit der aus der Verfassung abgeleiteten Verpflichtung, den unterdrückten Palästinensern beizustehen. Gleichzeitig weisen die Iraner darauf hin, dass ihnen Juden Hass fremd und Antisemitismus daher kein Motiv sei für ihre unversöhnliche Haltung gegenüber dem Judenstaat.⁴¹

Würde Iran die idealistischen Verheißungen in seiner Verfassung und den darin formulierten Anspruch auf Weltgeltung der eigenen Ideologie wörtlich nehmen, wäre Teheran zu einer permanent revolutionären Außenpolitik verpflichtet. Wirklich umgesetzt hat die Islamische Republik diese utopischen Forderungen jedoch nur in der ersten Phase nach 1979, als Revolutionsexport und die Verbreitung des politischen Islam in seiner chomeinischen Prägung tatsächlich im Zentrum ihrer Außenpolitik standen. Der lange Krieg gegen Irak (1980–1988) wurde damals als Teil der noch bevorstehenden großen islamischen Weltrevolution verstanden, die die Kräfte des politischen Islam zu einer Alternative zu den

damaligen Machtblöcken des Kalten Krieges machen sollte. Aus dieser Zielsetzung ergab sich zunächst die strikte politische Neutralität der Islamischen Republik im Ost-West-Konflikt, wie sie im Slogan »Weder Ost noch West – Islamische Republik« zum Ausdruck kam. Vor diesem Hintergrund lag es nahe, dass die Teheraner Diplomatie der Mitgliedschaft Irans in der Blockfreienbewegung große Aufmerksamkeit widmete.

Bedeutung der Blockfreienbewegung

Nach dem Ende des Kalten Krieges geriet die 1961 gegründete Blockfreienbewegung (Non-Aligned Movement, NAM),⁴² der wichtige Staaten wie Indien, Ägypten, Brasilien und Argentinien angehören, im Westen in Vergessenheit. Für Iran ist sie jedoch aus zwei Gründen wichtig: erstens, weil Iran in das institutionelle Geflecht der internationalen Beziehungen nur ungenügend integriert ist, und zweitens, weil die Eliten in Teheran innerhalb der Blockfreienbewegung jene Anerkennung zu erhalten glauben, die ihnen von einem Teil der internationalen Gemeinschaft nicht entgegengebracht wird.

Einige Gruppen in Teheran heben die ideologische Bedeutung der Bewegung hervor.⁴³ Ihnen zufolge werden die blockfreien Staaten und die Entwicklungsländer derzeit nicht mehr von den klassischen Imperialisten, sondern vom »Neoimperialismus« bedroht, womit die kulturelle und wirtschaftliche Abhängigkeit vom Westen gemeint ist. Die Blockfreien seien dazu verpflichtet, die Machtverhältnisse überall auf der Welt, zum Beispiel in der UNO, zu ihren Gunsten zu verändern. Vizepräsident Mohammad Reza Rahimi sieht die NAM der Zukunft als einen eigenen politischen Block in einer multipolaren Welt, der geschlossen und vereint dem Westen trotzt und der zurzeit einen »Bannerträger« sucht – eine Rolle, für die sich seiner Ansicht nach Iran anbietet.⁴⁴ Teheran sieht sich also als Anführer eines »Dritte-Welt-Blocks«.

⁴² Besser bekannt unter ihrem englischen Namen »Non-Aligned Movement (NAM)«, siehe die Website der Organisation <<http://csstc.org>>.

⁴³ Hamid-Reza Mahdavi, »Die Blockfreienbewegung und die Notwendigkeit, ihre Grundlagen zu verändern« (persisch), *Seradsch-e Basidschi*, 76 (Dezember 2009/Januar 2010), S. 55–64.

⁴⁴ Mohammad Bagher Chorrasmachad, »Welche Rolle spielen die Blockfreien in der entstehenden neuen Weltordnung?« (persisch), *Borhan*, 30.8.2012; »NAM-members Seek Flag Bearer for US Hegemony«, *Khabar Online*, 3.9.2012.

⁴⁰ Tellenbach, *Untersuchungen zur Verfassung* [wie Fn. 38], S. 101; Özoguz, *Verfassung* [wie Fn. 38], S. 65.

⁴¹ Homeyra Moschirizadeh/Ehsan Mesbah, »Der Fall Israel im politischen Diskurs der Islamischen Republik Iran« (persisch), in: *Ravabet-e Charedsch*, 3 (Frühjahr 2011) 1, S. 245–270.

Doch wird die Bedeutung der Blockfreienbewegung im Iran durchaus kontrovers diskutiert. Die Skeptiker kritisieren vor allem den geringen Grad der Institutionalisierung und die mangelnde Kooperation innerhalb der Organisation. Als besonders schmerzlich wurde die fehlende Unterstützung für die Kandidatur Teherans zum nicht-ständigen Mitglied des Weltsicherheitsrats im Jahre 2008 empfunden.

Die Konferenz der Blockfreienbewegung im August 2012 in Teheran, bei der Iran den Vorsitz von Ägypten übernahm, bot der Islamischen Republik eine der wenigen Gelegenheiten, sich als Teil der internationalen Öffentlichkeit zu präsentieren. Dies gelang ihr auch deshalb, weil die internationalen Medien die Blockfreienbewegung anlässlich des Treffens seit Jahrzehnten erstmals wieder an prominenter Stelle zum Thema machten. Grund dafür waren der große Druck und die Polemik von israelischer und amerikanischer Seite gegen die schon traditionelle Teilnahme des VN-Generalsekretärs sowie anderer Staatschefs und Regierungschefs an der Konferenz, vor allem des indischen Ministerpräsidenten Manmohan Singh und des ägyptischen Premierministers Mohammad Morsi.⁴⁵ Nicht nur iranische Politiker werteten die Vergeblichkeit dieser Bemühungen als Beweis dafür, dass es den USA nicht gelungen sei, Iran zu isolieren.

Freilich gab es im Verlauf des Gipfels auch Miss-töne: So kam VN-Generalsekretär Ban Ki-moon noch einmal auf die Holocaustkonferenz zu sprechen, und Mohammad Morsi eröffnete seine Rede mit einem Affront für radikale Schiiten, der Lobpreisung der vier sunnitischen Kalifen, und kritisierte dann in scharfen Worten die syrische Regierung – was absichtlich falsch übersetzt wurde. Westliche Medien schenkten diesen Unstimmigkeiten große Aufmerksamkeit. Der Eindruck, den sie damit erweckten, deckte sich jedoch nicht mit dem der Teilnehmer. Denn die Ägypter ließen es mit energischen Protesten bewenden. Daher gilt das NAM-Treffen in Teheran als Erfolg für Iran,⁴⁶ auch wenn sich die Blockfreien zu keiner Unterstützung für das syrische Regime bekannten, wie die iranische Regierung vielleicht gehofft hat.⁴⁷

Aus der Mitgliedschaft in der Blockfreienbewegung schlussfolgern die iranischen Eliten, dass Iran in die »eigentliche« Weltgemeinschaft integriert und von dieser respektiert ist.⁴⁸ Die Konferenzen der Blockfreien dienen der Islamischen Republik also als »Ersatzweltöffentlichkeit«. Darüber hinaus geht man in Teheran stillschweigend davon aus, dass alle Mitgliedstaaten der NAM die eigene antiimperialistische Grundhaltung teilen. Die in den iranischen Medien ausführlich dokumentierten Treffen der NAM festigen die antiimperialistische und antiamerikanische Grundhaltung des Regimes, wodurch eine Verständigung mit dem Westen erschwert wird. Dennoch haben die Entscheidungsträger in Teheran immer wieder versucht, das Verhältnis zu den USA zu ändern.

Antiamerikanismus

Nach der Erstürmung der amerikanischen Botschaft in Teheran durch radikale Islamisten (1979) und der Geiselnahme des diplomatischen Personals (1979–1980) brachen die USA die Beziehungen zum revolutionären Iran ab. Der amerikanisch-iranische Gegensatz ist seither eine strategische Konstante in der Region und der Antiamerikanismus wurde zum bestimmenden Paradigma der iranischen Außenpolitik.⁴⁹

Wirtschaftskontakte und »Grand Bargain«

Trotz des Abbruchs der Beziehungen unterhielten Iran und die USA noch jahrelang Wirtschaftskontakte: Anfang der 1980er Jahre, also in der heißen Phase der Revolution, waren die USA noch der größte Abnehmer iranischen Erdöls. Erst nach dem »Iran Libya Sanctions Act« (1996) schränkte Washington die Handelsbeziehungen ein. Lebensmittel und medizinische Produkte blieben bis Mitte 2012 von den Sanktionen ausgenommen, so dass die USA eine Zeit lang der wichtigste

⁴⁵ Rick Gladstone, »U.N. Visit Will Set Back a Push to Isolate Iran«, in: *The New York Times*, 23.8.2012; Gabe Fischer, »Jerusalem Lobbying Countries to Boycott Non-Aligned Conference in Tehran«, in: *The Times of Israel*, 2.8.2012.

⁴⁶ Gudrun Harrer, »Blockfreie in Teheran: die Rechnung ohne den Gast«, *Der Standard*, 30.8.2012; Dilip Hiro, »Non-Aligned Summit Belies Isolation of Iran«, *Yale Global Online*, 4.9.2012.

⁴⁷ *Final Document [of the] 16th Summit of Heads of State and Government of the Non-Aligned Movement (NAM 2012/Doc.1/Rev2)*,

Teheran, 31.8.2012, <<http://nam.gov.ir/Portal/File/ShowFile.aspx?ID=212cfd6f6dbc4185a4f501fe30a0c772>>.

⁴⁸ Thomas Erdbrink, »Iran Preparing to Lead Global Non-aligned Group«, in: *The New York Times*, 14.8.2012; Rudolph Chimelli, »Gleichgesinnte willkommen«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 20.8.2012.

⁴⁹ Wilfried Buchta, »Iran«, in: Sigrid Faath (Hg.), *Anti-Americanism in the Islamic World*, Hamburg 2006, S. 165–182.

Weizenlieferant der Islamischen Republik Iran waren.⁵⁰

Befürworter einer amerikanisch-iranischen Annäherung konnten sich in beiden Ländern immer wieder zu Wort melden. Ihnen ist es vermutlich zu verdanken, dass beide Seiten Gesprächskanäle offenhielten (*track two diplomacy*), die nur selten bekannt wurden. Im Mai 2003 kam ein iranisches Memorandum an die Öffentlichkeit, das die Eckpunkte einer möglichen Kooperation zwischen den USA und Iran formulierte. Die Autoren dieses Papiers skizzierten unter anderem eine Kooperation im Bereich Terrorismus, eine Einigung in der Frage der Transparenz des Nuklearprogramms und eine Anerkennung der Zwei-staatenlösung (Israel-Palästina). Vor allem aber enthielt das Dokument einen genauen Ablaufplan für vertrauensbildende Maßnahmen. Im Gegenzug für ihr Entgegenkommen erwarteten die Iraner eine Aufhebung der amerikanischen Sanktionen. Die Initiative für diesen *grand bargain* ging offensichtlich von der iranischen Regierung aus. Abgefasst wurde das Memorandum mutmaßlich in Rücksprache mit dem Revolutionsführer. Der Schweizer Botschafter übermittelte es den Amerikanern, doch die Bush-Administration lehnte den Vorstoß ab.⁵¹ Wahrscheinlich lasen die USA den Schritt der Iraner als Zeichen der Schwäche.

Enttabuisierung der Beziehungen zu den USA

Dennoch modifizierten die USA Mitte 2008 ihre harte Haltung gegenüber der Islamischen Republik. Im Rahmen des E3+3-Formats stimmten sie einem umfangreichen Paket mit Kooperationsangeboten an den Iran zu. Mehr noch, die damalige amerikanische Außenministerin Condoleezza Rice unterzeichnete, wie ihre Amtskollegen der anderen fünf Staaten der Dialogpartnerschaft, einen von Javier Solana persönlich an Außenminister Mottaki überreichten Brief, in dem Iran zur Zusammenarbeit mit der internationalen

Gemeinschaft eingeladen wurde.⁵² Die Reaktionen der iranischen Führung waren verhalten und schließlich negativ. Offensichtlich deutete Teheran nun seinerseits dieses Schreiben als Eingeständnis amerikanischer Schwäche und ließ dadurch eine weitere Chance verstreichen. Die Iraner warteten nun bis zur Wahl des neuen US-Präsidenten Ende 2008, ohne jedoch einen Plan zu haben für den Fall, dass der Nachfolger George W. Bushs einen konzilianteren Kurs gegenüber Iran einschlagen würde. Dementsprechend überrascht war man in Teheran daher von der Botschaft, mit der sich der neue amerikanische Präsident Barack H. Obama anlässlich des persischen Neujahrsfests direkt an das iranische Volk wandte.⁵³ Am 25. März 2009 antwortete Revolutionsführer Chamenei in Maschhad⁵⁴ darauf. Er verzichtete zwar nicht auf provokante islamistische Rhetorik, stellte das Problem der Beziehungen zu den USA aber erstmals als politischen Interessengegensatz und nicht als ideologische Feindschaft dar. Chamenei enttabuisierte also die Frage der *Normalisierung der Beziehungen zu den USA* vorsichtig. Erst dadurch konnte Ahmadineschad seine – missglückten – Versuche unternehmen, das Verhältnis zu den USA zu verbessern. Sein Scheitern hat hauptsächlich zwei Gründe: der Druck radikaler Splittergruppen und die Tatsache, dass der Antiamerikanismus noch nicht offiziell aufgegeben wurde.

Den Paradigmenwechsel weg vom Antiamerikanismus in der Außenpolitik kann nur Revolutionsführer Chamenei vollziehen. Staatsmännische Logik würde diesen Schritt nahelegen, wie die gelegentlichen amerikanisch-iranischen Kooperationen zeigen. Dass diese zustande kommen, ist dem iranischen Pragmatismus zu verdanken.

Pragmatismus (*maslahat*) als Handlungsprinzip

Noch während des Iran-Irak-Kriegs (1980–1988) mussten die iranischen Eliten erkennen, dass eine nur auf

⁵⁰ Der letzte amerikanische Weizenverkauf fand Anfang 2012 statt und war mindestens 46 Millionen US-Dollar wert, siehe hierzu Emily Stephenson, »Iran Buys US Wheat Despite Nuclear Tensions«, *Reuters*, 1.3.2012.

⁵¹ Nicholas D. Kristof, »Diplomacy at Its Worst«, in: *The New York Times*, 29.4.2007; der Wortlaut des »Guldemann Memorandums«, benannt nach dem Schweizer Botschafter in Teheran, der es den Amerikanern übergab, und seines Begleitschreibens findet sich bei Trita Parsi, *Treacherous Alliance. The Secret Dealings of Israel, Iran, and the US*, New Haven: Yale University Press, 2007, S. 341–346; François Heisbourg, *Iran, le choix des armes?*, Paris 2007, S. 93–96.

⁵² Für die Bedeutung dieses Angebots im Rahmen der europäischen Beziehungen zum Iran siehe Walter Posch, »The EU and Iran«, in: Sven Biscop/Richard Whitman (Hg.), *The Routledge Handbook of European Security*, London 2013, S. 179–188.

⁵³ Ian Black, »Barack Obama Offers Iran New Beginning with Video Message«, in: *The Guardian*, 20.3.2009, siehe auch <www.guardian.co.uk/world/2009/mar/20/barack-obama-video-iran>.

⁵⁴ Siehe die Videoaufnahme seiner Rede mit englischen Untertiteln unter: <www.youtube.com/watch?v=t_oAHcsYqIs>.

Ideologie beruhende Außenpolitik nicht tragfähig war und dem Land mehr schadet als nützt. Der Übergang zu mehr Realismus gestaltete sich innenpolitisch schwierig, da zuerst der Einfluss extremistischer Elemente ausgeschaltet werden musste, die den Revolutionsexport auf eigene Faust betrieben. Mit der Annahme der Waffenstillstandsresolution 598 des VN-Sicherheitsrats durch Chomeini (1988) und dem Amtsantritt Rafsandschanis als Präsident und Chameneis als Revolutionsführer im Jahre 1990 fand die aggressiv ideologisch bzw. utopisch ausgerichtete Phase der Außenpolitik ihr Ende. Seither werden Pragmatismus, Professionalismus und nationale Interessen betont, ohne freilich auf die Ideologie als Referenzrahmen zu verzichten.⁵⁵ Die außenpolitische Maxime hieß nun »Zweckdienlichkeit« (*maslahat*), wobei das Regime den Nutzen für die Nation (und für sich) über ideologischen Purismus stellt. Nach Chomeinis Tod (1989) betrieb sich die iranische Führung nur einmal, 1998 im Zusammenhang mit der Absage einer geplanten militärischen Intervention in Afghanistan, explizit auf das *maslahat*-Prinzip. Sie entschied sich damals aufgrund einer nüchternen Kosten-Nutzen-Rechnung gegen die Militärs, deren Exit-Strategie die Regierung nicht überzeugen konnte.

Teheran dehnt sein *maslahat*-Prinzip mitunter überraschend weit aus. So kooperierte man sogar mit Israel. Das nach offizieller Sprachregelung »zionistische Gebilde« wurde während des Iran-Irak-Kriegs zu einem der wichtigsten Lieferanten für Rüstungsgüter und Medizin und war ein Abnehmer iranischen Erdöls – mit Wissen des Revolutionsführers Chomeini. Unter Rafsandschani wurde diese Kooperation fortgesetzt. Ähnliche, meist geheime Deals mit einflussreichen israelischen Geschäftsleuten gab es bis in die jüngste Vergangenheit.⁵⁶

Ohne Zweifel hat der Grundsatz der Zweckdienlichkeit viel zur Deeskalation der iranischen Außenpolitik beigetragen. Doch allem politischen Pragmatismus zum Trotz, bedeutet *maslahat* nicht die Überwindung der Ideologie, sondern allenfalls ihre Einhegung. In vielen Fällen begründet bzw. überhöht Teheran politische Kurswechsel sogar ideologisch und manchmal

werden diese auch durch ein Dekret des Revolutionsführers (*hokm-e hokumati*) untermauert. So gibt es Belege dafür, dass *maslahat* zwar für die Überwindung des ideologischen Purismus in der Außenpolitik herangezogen wird, diese Mäßigung jedoch mit einer Verhärtung dogmatischer Positionen in anderen Gebieten, zum Beispiel in der Innenpolitik, einhergeht. Aber auch in der Außenpolitik ist mit dem *maslahat*-Prinzip keine Entideologisierung im eigentlichen Sinne verbunden. Manche Autoren vertreten deshalb die Auffassung, es gebe letztlich keine Anzeichen dafür, dass Iran die wirtschaftliche Entwicklung und Integration des Landes in die Weltwirtschaft gegenüber seiner Staatsideologie priorisieren würde.⁵⁷ Sie schließen daraus, dass eine Überwindung doktrinäer Ansätze nicht zu erwarten ist, da die Eliten offenbar gar kein Interesse daran haben. Vielmehr sei damit zu rechnen, dass idealistische Perioden in der Außenpolitik von einem pragmatisch-realistischen Trend abgelöst werden, bis wieder eine idealistisch-ideologische Welle bestimmend wird und so weiter.⁵⁸

Die folgenden drei Fallbeispiele zeigen, dass sich Ideologie und Pragmatismus bzw. Zweckdienlichkeit (*maslahat*) in der iranischen Außenpolitik in etwa die Waage halten. Es sind also immer realpolitische und ideologische Aspekte zu beachten. Gleichzeitig fällt auf, welche unterschiedliche außenpolitische Akzente gesetzt werden: In Zentralasien und Afghanistan handeln die Iraner in erster Linie interessengeleitet, beim Nuklearprogramm spielen Überlegungen über die Weltordnung und strategischer Nutzen eine große Rolle und gegenüber dem Nahen Osten und im Persischen Golf ist das iranische Vorgehen überwiegend islamistisch und nationalistisch motiviert.

⁵⁵ Gary Sick, »A Revolution in Transition«, in: Keddie/Matthee (Hg.), *Iran and the Surrounding World* [wie Fn. 36], S. 355–374.

⁵⁶ Daniel Ammann, *The King of Oil. The Secret Lives of Marc Rich*, New York: St. Martin's Press, 2009, S. 92–104, 207f; Barak Ravid/Jonathan Lis, »Knesset Panel on Ofer Brothers' Iran Dealings Adjourns after Chair Receives 'Secret Note'«, in: *Haaretz*, 1.6.2011.

⁵⁷ S. J. Dehghani-Firouzabadi, »Emancipating Foreign Policy: Critical Theory and Islamic Republic of Iran's Foreign Policy«, in: *The Iranian Journal of International Affairs*, 20 (Sommer 2008) 3, S. 1–26. Mahmood Sariolghalam, »Sources of Continuity in Iran's Foreign Policy«, Präsentation an der National University, Singapur, 19.5.2011 (unveröffentlichtes Manuskript), und ders., »Machtverständnis und Funktion der Außenpolitik: Ein Vergleich zwischen China und Iran (persisch)«, in: *Ravabet-e Charedschi*, 3 (Frühjahr 2011) 1, S. 49–74.

⁵⁸ So Hamid Ahmadi, »The Dilemma of National Interest in the Islamic Republic of Iran«, in: Homa Katouzian/Hossein Shahidi (Hg.), *Iran in the 21st Century. Politics, Economics and Conflict*, London 2008, S. 28–40, insbes. S. 34f.

Zentralasien und Afghanistan: Wirtschaft und Sicherheit

Die iranische Regionalpolitik gegenüber den zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion ist interessenorientiert und sachbezogen.⁵⁹ Sowohl im Karabach-Konflikt als auch im tadschikischen Bürgerkrieg waren die Iraner in der Lage, ethnische, konfessionelle und ideologische Gesichtspunkte hintanzustellen, wie die Unterstützung des christlichen Armeniens im Karabach-Konflikt und die Kooperation mit Russland gegen islamistische Kräfte in Tadschikistan beweisen. Ähnlich pragmatisch verhielten sie sich auch in ihrer Politik gegenüber Afghanistan, wenn sie sich dort auch in erster Linie auf schiitische Gruppen stützten.

Das Verhältnis Irans zu den meisten zentralasiatischen und kaukasischen Staaten ist unproblematisch. Doch es gibt durchaus Konfliktpotentiale, die sich aus ungelösten Fragen ergeben. So ist der Rechtsstatus des Kaspischen Meers, von dem die Befugnis zur Förderung der wichtigen Gasreserven abhängt,⁶⁰ ebenso ungeklärt wie der Streit um die Wassernutzung des Flusses Helmand, der in Afghanistan entspringt und in Iran entwässert.⁶¹ Teheran betrachtet nämlich die für Entwicklungsprojekte in Afghanistan (Hydroelektrische Kraftwerke, Bewässerung) erforderliche Wasserentnahme am Oberlauf des Flusses als unfreundlichen Akt.

Wirklich heikel sind jedoch die Beziehungen zu Aserbaidschan,⁶² denn Baku wirft den Iranern die Unterstützung Armeniens und islamistischer Extremisten vor. Die Iraner sehen ihrerseits in der säkularen Natur und Westorientierung der Kaukasusrepublik eine Bedrohung, außerdem steht Baku von Seiten Teherans unter Generalverdacht, Separatismus unter den iranischen Aserbaidschanern zu fördern. Vor allem von den guten Beziehungen Aserbaidschans zu

Israel und der Kooperation zwischen beiden Staaten in der Energiewirtschaft, Hochtechnologie und im Bereich der Sicherheit fühlt sich die iranische Führung provoziert.⁶³

Iran als geoökonomische Drehscheibe

Das eigentliche Ziel der iranischen Regionalpolitik im Kaukasus und in Zentralasien einschließlich Afghanistans ist die wirtschaftliche Integration der Region, die somit Iran zum Zentrum haben würde. Ein erster Schritt in diese Richtung war 1985 die Gründung der Economic Cooperation Organisation (ECO), bei der alle ehemaligen kaukasischen und zentralasiatischen Sowjetrepubliken (außer Georgien und Armenien) sowie Afghanistan, Pakistan und die Türkei Mitglied sind. Eines der Ziele der ECO ist der Ausbau der Transportwege zwischen den Mitgliedstaaten, um den Handel zu fördern. Die Iraner sind sich der begrenzten Möglichkeiten der Zusammenarbeit und der großen Schwierigkeiten durchaus bewusst, die der Schaffung eines zukünftigen »ECO-Raums« entgegenstehen, doch geht man in Teheran davon aus, dass es keine Alternative zur regionalen Kooperation gibt.⁶⁴

Internationale Transit- und Gasrouten

Die iranische Führung beabsichtigt, das eigene Land zur Energie- und Transitedrehscheibe für Europa, Russland und den Nahen Osten auf der einen und Zentralasien, China und den indischen Subkontinent auf der anderen Seite auszubauen. So fördert Iran gemeinsam mit Russland und Indien das Projekt eines *internatio-*

⁵⁹ Qavam Scharabyani, *Die Sicherheit Irans und die Rolle der Nato in Zentralasien* (persisch), Teheran 2007, S. 314.

⁶⁰ Bahador Zarei, *Übersicht der iranischen Außenpolitik in den geopolitisch bedeutsamen Regionen des Chasarenmeeres [= Kaspischen Meeres] und Südasiens* (persisch), Teheran 2006, insbes. S. 3–57; Mark N. Katz, »Russia and Iran«, in: *Middle East Policy*, 19 (Herbst 2012) 3, S. 54–64, hier S. 55.

⁶¹ Nasser Saghaei-Ameri/Afsane Ahadi, *Iran und die Politik des »Blicks nach Osten«* (persisch), Teheran 2008, S. 97.

⁶² Uwe Halbach, *Irans nördliche Nachbarschaft. Kaukasische Ängste vor einer Eskalation des Atomstreits*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2012 (SWP-Aktuell 22/2012).

⁶³ Michel Makinsky, »Azerbaïdjan – Israël: Des intérêts bien compris«, in: *Euro-Orient*, 28 (2008), S. 97–130.

⁶⁴ Elahe Kulayi, *ECO und regionale Zusammenarbeit* (persisch), Teheran 2000, S. 103–105, sowie Elahe Kulayi/Mohammad Mo'addab, »Stellenwert und Bedeutung Irans im Energiemarkt der ECO« (persisch), in: *Ravabet-e Charedsch*, 1 (Herbst 2009) 3, S. 33–54.

nen Nord-Süd-Korridors⁶⁵ für Eisenbahnen, der das Kaspische Meer mit dem Persischen Golf verbinden soll. Ein ähnliches Projekt soll die zentralasiatischen Binnenstaaten mit dem Persischen Golf verknüpfen. Das Interesse an einer raschen Verwirklichung dieser Vorhaben scheint in Indien am größten zu sein. Neu-Delhi hat zuletzt auch Druck auf Iran ausgeübt, die letzten Lücken im iranischen Bahnnetz zu schließen.⁶⁶

Bedeutender in wirtschaftlicher und strategischer Hinsicht ist jedoch die iranische Absicht, China, Indien und Europa als Abnehmermärkte für iranisches Gas zu erschließen. Im Jahr 2001, also gegen Ende der zweiten Chatami-Präsidentschaft, sah die EU in den iranischen Gasreserven noch eine attraktive Alternative zum russischen Gas. Die Europäische Kommission hat den Ausbau der Energiebeziehungen damals ausdrücklich empfohlen.⁶⁷ Doch mit der Verschärfung der Nuklearfrage, die spätestens ab 2005 die europäisch-iranischen Beziehungen dominierte, wurde diese Option hinfällig. Deutlich wurde dies beim *Nabucco-Projekt*, mit dem iranisches und irakisches Gas über die Türkei und den Balkan nach Zentraleuropa transportiert werden sollte und das als Alternative zu russischen Projekten gedacht war.⁶⁸ Im Jahre 2010 verzichtete *Nabucco Pipelines International* darauf, eine dritte Leitung an die iranisch-türkische Grenze zu führen, was vorläufig das Ende für weitere Ausbaupläne Richtung Iran bedeutet.⁶⁹

⁶⁵ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), *Development of the Trans-Asian Railway*, New York 2001 (ST/ESCAP/2182), <www.unescap.org/ttdw/Publications/TIS_pubs/pub_2182/tarnsfulltext.pdf>; Islamic Republic of Iran, Ministry of Roads and Transportation, *Railway Transportation*, Teheran 2010, <www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2010/wp5/ECE-TRANS-WP5-GE2-05-pres12e.pdf>.

⁶⁶ Sandeep Diksheet, »Despite U.S. Opposition, Iran to Be Transport Hub for North-South Corridor«, in: *The Hindu*, 31.5.2012; Debidatta Aurobinda Mahaprata, »The North South Corridor: Prospects of Multilateral Trade in Eurasia«, in: *Russia and India Report*, 14.3.2012; Sokhbet Mamedov, »The Iranian Project«, in: *Russia and India Report*, 21.2.2011.

⁶⁷ Europäische Kommission, *Die Beziehungen zwischen der EU und der Islamischen Republik Iran (Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament)*, KOM (2001)71 endg., Brüssel, 7.2.2001.

⁶⁸ Heinz Kramer, *Die Türkei als Energiedrehscheibe. Wunschtraum und Wirklichkeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2010 (SWP-Studie 9/2010), S. 20–25 und S. 31–33.

⁶⁹ Siehe folgende Pressemitteilung der Nabucco Gas-Pipeline: »Nabucco: Modification of Feeder Line Concept«, 23.8.2010, <www.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en/press/NewsText?p_item_id=8E79E5BF557DCC2DE040A8C0010178CA>.

Damit wird das östliche Pipelineprojekt (Iran-Pakistan-India, IPI) wichtiger, das iranisches Gas nach Pakistan und Indien bringen soll. Mit IPI ist die Hoffnung verknüpft, dass die indisch-pakistanische Rivalität dem gemeinsamen Interesse an regionaler Stabilität weichen wird (daher der ursprüngliche Name *Peace Pipeline*). Vorverträge haben Pakistan und Iran schon 1995 unterschrieben, 2003 wurde eine iranisch-pakistanische Arbeitsgruppe gebildet, zwei Jahre später ein Memorandum of Understanding unterzeichnet, um Indien in das Projekt aufzunehmen. Indien zog sich zwar 2007 wieder zurück, doch Iran und Pakistan schlossen 2009 und 2010 weitere Verträge.⁷⁰ Im Allgemeinen wird der große amerikanische Druck für die indische Entscheidung verantwortlich gemacht, aus dem Vorhaben auszusteigen. Iranische Diplomatenkreise hegen aber auch den Verdacht, Indien versuche mit diesem Schritt nur, den Preis für das Gas zu drücken. An diese Deutung knüpft sich in Teheran wiederum die Hoffnung, Indien werde sich dem Projekt wieder anschließen.⁷¹

Wirtschaftsstrategie

Die Bedeutung der Transit- und Gasrouten für die wirtschaftliche Zukunft Irans kann nicht unterschätzt werden. Wie wichtig man in Teheran diese auf ökonomischen Interessen beruhende Realpolitik nimmt, zeigt sich auch daran, dass das einzige Strategiepapier, das die Islamische Republik Iran je als verbindliches Dokument formulierte, eine Wirtschaftsstrategie ist, deren Zukunftsvision die Entwicklung Irans zum sicheren Energielieferanten ist.⁷² Die in der »20-Jahres-Perspektive der Islamischen Republik Iran« niedergelegten Grundsätze sind zwar nicht frei von ideologischer Rhetorik,⁷³ doch die Kernaussage ist eine wirtschaftspolitische: Wachstum und Prosperität sind damit den radikalen Leitgedanken in der Verfassung

⁷⁰ Siehe die Einleitung zur Materialsammlung bei Noor ul Haq/Muhammad Nawaz Khan, *Iran-Pakistan Peace Pipeline*, Islamabad 2010, <<http://ipripak.org/factfiles/ff124.pdf>>; Abbas Maleki, *Iran-Pakistan-India Pipeline: Is It a Peace Pipeline?*, Cambridge, Mass.: MIT Center for International Studies, September 2007 (Audit of the Conventional Wisdom).

⁷¹ »India Considering Returning to Iranian Gas«, in: *Tehran Times*, 9.4.2012.

⁷² *Dokument der 20-Jahres-Strategie* (persisch), <www.dolat.ir/PDF/20years.pdf>.

⁷³ Eine kritische Analyse dieses Programms bietet Jahangir Amuzegar, »Iran's 20-years Economic Perspective«, in: *Middle East Policy*, 16 (Herbst 2009) 3, S. 41–57.

erstmalig gleichgestellt worden. Das ist mehr als nur Pragmatismus oder Zweckdienlichkeit (*maslahat*), für die ideologische Positionen nicht aufgegeben werden müssen, sondern ein tatsächliches Priorisieren nationaler Interessen gegenüber revolutionären Axiomen in der Außenpolitik. Der von Iran erstrebte Ausbau der Verkehrsnetze und Gasleitungen ist aber nur in einem sicheren Umfeld möglich. Daraus wiederum ergibt sich eine Interessenkonvergenz mit dem Westen, vor allem mit den USA, denen genauso wenig an Chaos und Staatszusammenbruch in der Region gelegen ist wie dem Iran.

Afghanistan

Diese Interessenkonvergenz war immerhin so stark, dass die Islamische Republik Iran mit den USA um die Jahreswende 2001/02 gegen die Taliban kooperierte. Diese Zusammenarbeit wurde nach der berühmten »State of the Union«-Rede Präsident Bushs eingestellt, in der dieser Iran als Teil der »Achse des Bösen« bezeichnet hatte. Doch blieb Iran weiterhin als indirekter Kooperationspartner des Westens in der Afghanistan-Frage engagiert. Zum Beispiel nahm Teheran an den wichtigsten internationalen Foren zur Stabilisierung Afghanistans teil. Zu diesem Zweck ist Iran seit 2011 im *Istanbul Process* aktiv, der auf der »Kabul Declaration of Good Neighbourly Relations« aus dem Jahre 2002 aufbaut⁷⁴ und in dem unter anderem alle Nachbarn Afghanistans mitwirken. Die Teilnehmer des Istanbul-Prozesses haben auf der »Heart of Asia«-Ministerkonferenz im Juni 2012 in Kabul⁷⁵ eine Serie von vertrauensbildenden Programmen beschlossen, in denen die interessierten Staaten kooperieren sollen. Darunter fallen Maßnahmen im Bereich des Katastrophenschutzes, der Terrorismusbekämpfung, der Drogenbekämpfung, die Schaffung einer gemeinsamen Handelskammer, der Ausbau der Wirtschaft, regionale Infrastruktur-, Erziehungs- und Ausbildungsprojekte. Damit sind die wichtigsten Interessen der Iraner in Afghanistan abgedeckt. Iran ist jetzt schon einer der

größten Investoren in Afghanistan und einer der wichtigsten Handelspartner des Landes. Dazu kommt die iranische *soft-power* in den Bereichen Bildung und Erziehung, vorwiegend bei schiitischen und persischsprachigen Gruppen.⁷⁶ Teheran übt seinen kulturellen Einfluss weniger über staatliche Institutionen aus; die meisten Bildungseinrichtungen werden von Klerikern aus Qom betrieben, die bereits örtliche Unterstützernetze aufgebaut haben, so dass die iranischen Sponsoren nicht aufscheinen.

Auch auf bilateraler Ebene bemüht sich Teheran, seine Beziehungen zu Afghanistan zu verbessern. Beide Staaten arbeiten eng in der Frage der Flüchtlinge⁷⁷ und bei der Drogenbekämpfung zusammen. In diesen Bereichen haben sie bereits zahlreiche Verträge unterzeichnet, und Iran will die sicherheitspolitische Kooperation sogar weiter intensivieren, um ein Wiedererstarken der Taliban und ähnlicher radikal-sunnitischer Gruppen zu verhindern.⁷⁸ Dies haben die USA bisher verhindert, die den Afghanen politische Grenzen im Verhältnis zum Iran setzen.

Teheran versucht auf Druck in Afghanistan mit Gegendruck zu antworten, zum Beispiel in Gestalt der Revolutionsgarden, namentlich der Qods-Brigade. Zu dieser Strategie gehören unter anderem Waffenlieferungen an antiwestliche Gruppen, unter anderem auch an ehemalige Taliban, eine Maßnahme, mit der Iran seinerseits auf die westliche Kontaktaufnahme mit Gruppen der Taliban reagierte.⁷⁹ Die iranischen Waffenlieferungen bleiben dabei in der Regel unter einer gewissen Provokationsschwelle, sie enthalten beispielsweise keine Boden-Luft-Raketen, und die Kontrolle der Lieferungen trägt zu einer gewissen Berechenbarkeit bei.⁸⁰ Im Prinzip handelt es sich dabei

⁷⁶ Frederick W. Kagan u.a., *Iranian Influence in the Levant, Egypt, Iraq, and Afghanistan*, Washington, D.C.: The American Enterprise Institute and the Institute for the Study of War, Mai 2012, S. 79–81.

⁷⁷ Zur afghanischen Flüchtlingsproblematik siehe Banafsheh Sahm-Gis, »Ungebetene Gäste. Diese Gastfreundschaft dauert nun 31 Jahre!« (persisch), in: *Hamschahri-Mah*, Oktober 2010, S. 112–117.

⁷⁸ Saghafi-Ameri/Ahadi, *Iran und die Politik des »Blicks nach Osten«* [wie Fn. 61], S. 94–96.

⁷⁹ Emma Graham-Harrison, »Taliban Suspend Talks with US as Karzai Calls for Troops to Leave Village«, in: *The Guardian*, 15.3.2012; Julian Borger, »Taliban to Open Political Office in Qatar«, in: *The Guardian*, 3.1.2012.

⁸⁰ Das Folgende nach Eric Parks, *Iranian Weapons Smuggling Activities in Afghanistan* (unclassified), Washington, D.C.: Joint Improvised Explosive Device Defeat Organization (JIEDDO), 3.9.2009, S. 2–5, <<http://info.publicintelligence.net/JIEDDO-IranWeaponsSmuggling.pdf>>.

⁷⁴ Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Foreign Affairs, *Declaration of the Istanbul Process on Regional Security and Cooperation for a Secure and Stable Afghanistan*, 3.11.2011, <<http://mfa.gov.af/en/news/4598>>.

⁷⁵ »Afghanistan Hosts Second 'Heart of Asia' Conference«, *Tolonews*, 14.6.2012; »Heart of Asia« Ministerial Conference, *Declaration*, Kabul, 14.6.2012, <www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/620128/publicationFile/169405/120612-HeartOfAsia-Konferenzzerklaerung.pdf>.

um politische Signale an die Amerikaner, die von Teheran verdächtigt werden, von Afghanistan aus radikal-sunnitische Separatisten im Osten Irans zu unterstützen, und nicht um den Aufbau strategischer Partner durch die Islamische Republik. Schließlich sind weder Iraner noch die USA in der Lage, ihren Gegenspieler aus Afghanistan zu verdrängen.

Diese Situation wird sich auch nach 2014, dem geplanten Ende der Nato-Mission in Afghanistan, nicht ändern, da einige Tausend US-Soldaten noch im Land stationiert bleiben werden. Vor diesem Hintergrund haben sich westliche Analytiker und politische Praktiker immer wieder für eine westlich-iranische Partnerschaft in Sachen Afghanistan ausgesprochen.⁸¹ Dass die Iraner mit dem Westen konstruktiv kooperieren können, haben sie ja schon 2001/02 bewiesen. Ob sie zu einer Wiederholung der Zusammenarbeit bereit sind, hängt von vielen Faktoren ab. Unter anderem auch von Fortschritten in der Nuklearfrage, die die iranischen Beziehungen zum Westen dominiert.

81 Markus Potzel, *Iran und der Westen. Chancen für gemeinsames Handeln in Afghanistan?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2010 (SWP-Studie 16/2010); Mir H. Sadat/James P. Hughes, »U.S.-Iranian Engagement Through Afghanistan«, in: *Middle East Policy*, 17 (Frühjahr 2010) 1, S. 31–51.

Dritte-Welt-Rhetorik und Machtprojektion: Irans Nuklearprogramm

Die iranischen Eliten sehen die Nukleartechnologie als die wichtigste und modernste Form der Technik an. Diese typisch *tiers-mondialiste*'ische Einstellung liegt der iranischen Verhandlungsposition mit den E3 (Großbritannien, Frankreich und Deutschland) und inzwischen mit den E3+3 (plus USA, China und Russland) zugrunde. Um sowohl innenpolitisch als auch außenpolitisch Rückhalt zu finden, betont Teheran die friedliche Natur des iranischen Programms und die Wichtigkeit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA), in deren Rahmen Iran lange auf die Unterstützung vieler Entwicklungsländer zählen konnte. Vor allem aber legt die Islamische Republik den Atomwaffensperrvertrag dahingehend aus, dass ihr ein unveräußerliches »Recht auf den nuklearen Brennstoffkreislauf« zustehe,⁸² also auf jene Technologie, die ein eventuelles Waffenprogramm erst ermöglichen würde.⁸³ Diese Interpretation wird auch von den meisten Drittweltstaaten vertreten, allerdings gehen nur die wenigsten so weit, eine internationale Konfrontation dafür zu riskieren.

»Atomgerechtigkeit«

Teheran versteht seine Rolle in der Nuklearfrage daher auch als die eines Vorkämpfers für die Dritte Welt, die »eigentlich« die Mehrheit in der internationalen Völkergemeinschaft stelle.⁸⁴ Revolutionsführer Chamenei betonte im Januar 2007 in einer programmatischen Rede

in Maschhad,⁸⁵ dass Iran nicht isoliert sei, wie die USA behaupteten. Vielmehr würde die »absolute Mehrheit der Staaten« – er bezog sich auf die Blockfreien und die islamischen Staaten – die von Iran betriebene Nuklearanreicherung begrüßen und den Mut der Islamischen Republik bewundern, die Technologie zur Gewinnung der »Nuklearenergie dem festen Griff einer kleinen Gruppe arroganter Mächte« entziehen zu wollen.

Vom offensichtlichen Versuch, die realpolitische Isolation Irans wegzuarargumentieren abgesehen, illustriert diese Weltsicht sehr wohl eine Grundeinstellung, die die Eliten Irans mit weiten Teilen der Bevölkerung teilen: Es geht in erster Linie darum, »standzuhalten« und zu verhindern, dass dem Iran ein ihm zustehendes Recht sowie die Leistungen der eigenen Wissenschaftler aberkannt werden. Daher besteht die Islamische Republik auf dem Recht zur Urananreicherung und der Nutzung der bisher selbst geschaffenen Technologien, ein Beharren, in dem sie sich von der »wahren« internationalen Gemeinschaft bestärkt sieht.⁸⁶ Die Unterstützung wichtiger Staaten der Dritten Welt wie Indien und Brasilien hat Teheran dabei lange als selbstverständlich vorausgesetzt. Und das, obwohl sich die Rahmenbedingungen geändert haben. Denn der Westen begann, die blockfreien Staaten zu umwerben, so dass bei den Abstimmungen im »Board of Governors« in der IAEA die klare Frontstellung zwischen den »arroganten Atommächten« und der Dritten Welt, zu deren Bannerträger sich die Islamische Republik gemacht hat, eine Zeitlang nicht mehr galt.⁸⁷ Andere Staaten wiederum nutzten die iranische Standhaftigkeit, um ihre eigenen nationalen Interessen zu fördern. So zum Beispiel Indien, das 2008 ein Nuklearübereinkommen mit den USA schloss.⁸⁸

⁸² Eine Zusammenfassung der iranischen Position siehe bei Nasser Saghafi-Ameri, »Iran: The Paradigm of ›Non-Weapon Nuclear States (NWNS)«, Teheran: IMESS, 16.9.2012, <<http://en.merc.ir/default.aspx?tabid=98&ArticleId=461>>.

⁸³ Auf diesen Punkt weist Shahram Chubin, *Iran's Nuclear Ambitions*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 2006, mit Nachdruck hin. Oli Heinonen, »The Rocky Road of Nuclear Diplomacy with Iran«, in: *Arms Control Today*, 42 (Juli/August 2012) 6, S. 8–9.

⁸⁴ Typisch für dieses Denkmuster ist folgender Artikel: Rasul Sanayi-Rad, »Gründe für die Position des Westens gegen das Nuklearprogramm der Islamischen Republik Iran« (persisch), *Misaqe Basidsche Motachassesin*, 13.4.2011, S. 88–113.

⁸⁵ Rede Chameneis vom Januar 2007, siehe die Videoaufnahme mit englischen Untertiteln unter <www.youtube.com/watch?v=CdC5NB-ait0>.

⁸⁶ »Iran wird von seinem Recht zur Urananreicherung auf 20 Prozent nicht abgehen« (persisch), *Fararu*, 25.5.2012.

⁸⁷ Heisbourg, *Iran, le choix des armes?* [wie Fn. 51], S. 110.

⁸⁸ Saghafi-Ameri/Ahadi, *Iran und die Politik des ›Blicks nach Osten«* [wie Fn. 61], S. 119–123 und S. 274–276. Für eine offizielle amerikanische Darstellung siehe Geoffrey Pyatt, »Taking Stock of the U.S.-India Nuclear Deal«, 30.9.2011, <www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2011/174883.htm>.

Doch seit 2006 liegt das iranische Nukleardossier im Sicherheitsrat, und die Verhandlungen werden mit der EU, genauer gesagt, im Rahmen des E3+3-Formats geführt. Dieses ist nicht nur nicht auseinandergebrochen, sondern hat die Sanktionsspirale mit der VN-Resolution 1929 vom Juni 2010 bis an den Rand des Wirtschaftskriegs gedreht.

Einige Monate zuvor hatte es einen der explizitesten Versuche gegeben, die Dritte-Welt-Karte auf der internationalen Bühne auszuspielen: die Initiative Brasiliens und der Türkei zur Lösung der Nuklearfrage. Zu den genauen Umständen des Zustandekommens dieser Initiative gibt es variierende Meinungen.⁸⁹ Doch einer der Gründe für ihr Scheitern war, dass sie in der Öffentlichkeit debattiert wurde, was die iranische Führung wiederum dazu bewegte, aus diesem diplomatischen Vorstoß eine antiimperialistische Geste zu machen. Dabei nahm Teheran bewusst keine Rücksicht auf die Empfindlichkeiten der am E3+3-Dialog beteiligten Europäer, ignorierte aber auch das Status- und Reputationsbewusstsein Chinas und Russlands, die als ständige Mitglieder im Weltsicherheitsrat die bisherige Sanktionspolitik mittrugen. Und schließlich missverstand die Islamische Republik die Intentionen Ankaras und Brasiliens: Beide Regierungen wollten ihre Länder als aufstrebende Mächte, als moderne, konstruktive Akteure auf der weltpolitischen Szene etablieren, deren Diplomatie dort reüssiert, wo die Europäer versagen.⁹⁰

Mit dem Scheitern dieses Vermittlungsversuchs 2010 schien die politische Isolation Irans noch weiter fortgeschritten zu sein. Das änderte sich mit der *Deklaration von Teheran* im August 2012. In diesem Papier⁹¹ treten die Blockfreien ausdrücklich für das Recht aller Staaten, auch Irans, auf die Nutzung der nuklearen Anreicherungstechnologie ein. Während die USA die Erklärung scharf kritisierten,⁹² bekam Teheran weitere Unterstützung im Rahmen der VN-General-

versammlung von Venezuela und – überraschenderweise – von Argentinien. So wies der argentinische Außenminister Timerman darauf hin, dass das beste Mittel gegen Proliferation die Abrüstung aller Atomwaffen sei und der Kampf gegen nuklearen Terrorismus nicht dazu genutzt werden dürfe, die legitimen Bestrebungen souveräner Staaten nach Atomenergie und nuklearer Unabhängigkeit zu beschränken. Zwar ist es unwahrscheinlich, dass es zu einer Neuauflage der argentinisch-iranischen Nuklearkooperation der 1980er und 1990er Jahre kommen wird, doch ist diese Episode bedeutsam, weil Teheran sich durch die Haltung Argentiniens und der Blockfreien in der Atomfrage international gestärkt sieht und dementsprechend selbstsicher in die nächste Verhandlungsrunde mit den E3+3 gehen wird.⁹³

Strategische Aspekte

Die argumentative Einbettung des iranischen Nuklearprogramms in den Dritte-Welt-Diskurs dient vor allem dazu, ebendieses Programm zu legitimieren – und zwar sowohl nach innen als auch international. Fortschrittsglaube und energiepolitische Erwägungen allein rechtfertigen jedoch kaum die internationale Konfrontation, die Iran bereit ist, für sein Vorhaben auf sich zu nehmen. Dass das Land gleichwohl daran festhält, dafür sind die strategischen Implikationen des – wie die offizielle Sprachregelung lautet – »friedlichen Nuklearenergieprogramms« ausschlaggebend.

Im Dezember 2001 spekulierte Ayatollah Rafsandschani darüber, dass der Besitz von nuklearen Sprengköpfen in Händen der Muslime die »Strategie der Imperialisten« durchkreuzen würde, denn ein Sprengkopf reiche aus, Israels Existenz zu vernichten, während die Islamische Welt bei einem Gegenschlag »nur« Schaden nehmen würde.⁹⁴ Rafsandschani plädierte damit nicht unbedingt für eine iranische Bombe. Was er mit seiner Äußerung aber durchblicken ließ, ist das strategische Ziel, das der Iran mit seinen nuklearen Aktivitäten verfolgt: die atomare Parität mit Israel, bei der letzten Endes die muslimische Welt aufgrund ihrer demographischen Voraussetzungen und strategischen Tiefe die Oberhand haben würde. Im Januar

⁸⁹ Siehe hierzu Meir Javedanfar, »What the Iran Deal Is Missing«, in: *The Diplomat*, 18.5.2010.

⁹⁰ Kadir Üstün, »Turkey's Iran Policy: Between Diplomacy and Sanctions«, in: *Insight Turkey*, 12 (Sommer 2010) 3, S. 19–26.

⁹¹ *Tehran Declaration. The Declaration of the XVI Summit of Heads of State and Government of the Non-Aligned Movement*, Teheran 30./31.8. 2012 (NAM 2012, Doc.7) <<http://nam.gov.ir/Portal/File/ShowFile.aspx?ID=6d1ea997-6620-465d-881c-e4f64970415b>>; Alain Frachon, »La »bombe« iranienne et le sommet de Téhéran«, in: *Le Monde*, 14.9.2012.

⁹² David Albright/Andrea Stricker, »NAM Countries Hypocritical on Iran«, *The Iran Primer* (Blog), 7.9.2012, <<http://iranprimer.usip.org/blog/2012/sep/07/nam-countries-hypocritical-iran>>.

⁹³ »Iran's Position in Dialogue with 5+1 Has Changed since NAM Summit«, *Mehr News Agency*, 15.9.2012.

⁹⁴ Michael Eisenstadt, »Deter and Contain: Dealing with a Nuclear Iran«, in: Patrick Clawson/Henry Sokolski (Hg.), *Getting Ready for a Nuclear-ready Iran*, Washington, D.C.: Strategic Studies Institute, 2005, S. 225–255 (232).

2010 sprach Parlamentspräsident Laridschani offen aus, dass das iranische Nuklearprogramm nicht nur der Energiegewinnung, sondern auch dem iranischen Prestige in der Region diene. Und schließlich sei noch daran erinnert, dass die Neuaufnahme des Nuklearprogramms Anfang der 1990er Jahre auch den Zweck hatte, die Militärs zu besänftigen, die nach dem Ende des Krieges gegen Irak mit den Folgen der Demobilisierung und sinkenden Verteidigungsbudgets zu kämpfen hatten. Ein rudimentäres Atomprogramm ist billiger als die systematische Modernisierung aller Teilstreitkräfte. Dieser zeitliche Zusammenhang nährte den Verdacht, dass das Programm auch eine militärische Dimension hat.⁹⁵

Mittlerweile herrscht Konsens in der Forschung, dass Iran in erster Linie die Nuklearwaffenfähigkeit anstrebt. Uneins ist man sich nach wie vor in der Frage, ob das Land sich auch atomar bewaffnen will. Die dominierende Forschungsmeinung ist, dass dies nicht der Fall sei, weil die Nuklearwaffenfähigkeit Teheran genügen würde, um so viel Prestige- und Einfluss gegenüber den arabischen Golfstaaten zu gewinnen, dass diese den Iran quasi als »virtuelle Atommacht« anerkennen müssten.⁹⁶ Sie wäre aber noch zu wenig, um die erwünschte strategische Parität mit Israel herzustellen.⁹⁷ Dieses Ziel lässt sich am ehesten im Rahmen der multilateralen Abrüstungspolitik erreichen. Daher unterstützt die Islamische Republik alle Bestrebungen, eine atomwaffenfreie (bzw. massenvernichtungswaffenfreie) Zone im Nahen Osten zu etablieren, ob sie nun von Ägypten, der Arabischen Liga oder von Mitgliedstaaten der IAEA initiiert wurden. Unter diesem Aspekt ist auch der Rückhalt Teherans für die Forderung Ägyptens zu verstehen, Israel möge dem Atomwaffensperrvertrag beitreten und seine Anlagen von der IAEA inspizieren lassen. Iran legt also großen Wert darauf, nicht allein zu agieren, sondern im internationalen Rahmen, wie das Endkommuniqué der Blockfreienkonferenz zeigt.⁹⁸ Um die eigene Glaubwürdigkeit zu unterstreichen, organisierten die Iraner 2010 und 2011 zwei Abrüstungskonferenzen in Teheran unter dem Titel »Nuclear

energy for everyone, nuclear weapons for no one«. Im Westen wurden diese Konferenzen weitgehend ignoriert, aber in der Region und bei den Blockfreien sind sie auf ein gewisses Interesse gestoßen. Gleichzeitig betonten die Iraner immer wieder die Bedeutung einer *fatwa* Chameneis, die die Produktion, Lagerung und den Einsatz von Nuklearwaffen untersagt. Die Wirkung eines solchen religiösen Gutachtens wird im Westen jedoch mit einiger Skepsis betrachtet,⁹⁹ zumal dessen völkerrechtliche Bedeutung ohnehin gering wäre.

Im Endeffekt verfolgt Iran eine Doppelstrategie: Während es sein Atomprogramm stetig bis zur Kernwaffenfähigkeit ausbaut und sich damit die *breakout capability* sichert, unterstützt es jede Maßnahme, die geeignet ist, das israelische Nuklearprogramm einzuhegen. Irans Verbleib im Atomwaffensperrvertrag bildet die Voraussetzung für beide Ziele: den diplomatischen Druck auf Israel zu erhöhen und das eigene Programm durch Kooperation mit der IAEA zu sichern und zu legitimieren. Die »virtuelle Atommacht« Iran würde dadurch auch in einem Nahen Osten, der frei von Massenvernichtungswaffen ist, genügend Gewicht haben, um ihren Führungsanspruch zu untermauern.

⁹⁵ Ders., »The Armed Forces of the Islamic Republic of Iran: An Assessment«, in: *Middle East Review of International Affairs*, 5 (März 2001) 1, S. 13–30.

⁹⁶ Zum Problem virtueller Nuklearkapazitäten siehe Suke-yuki Ichimasa, »The Concept of Virtual Nuclear Arsenals and »a World Without Nuclear Weapons«, in: *NIDS Journal of Defense and Security*, 13 (Dezember 2012) 1, S. 23–37.

⁹⁷ Siehe den Artikel 174 des *Final Document* [wie Fn. 47].

⁹⁸ Siehe ebd. die Artikel 147–224.

⁹⁹ Siehe hierzu Michael Eisenstadt/Mehdi Khalaji, *Nuclear Fatwa. Religion and Politics in Iran's Proliferation Strategy*, Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, September 2011 (Policy Focus 115).

Ideologische und strategische Konfrontationen im Nahen Osten

Die iranische Nahostpolitik hat drei regionale Schwerpunkte: Irak, den Persischen Golf und die Levante. In allen drei Fällen mischen sich ideologische und strategische Akzente, diese werden aber je nach Region anders gewichtet. Im Hinblick auf Israel und Palästina dominiert der ideologische Aspekt (politischer Islam, Dritte-Welt-Radikalismus), gegenüber Irak das strategische Ziel, zu verhindern, dass von Bagdad noch einmal Krieg gegen Iran ausgeht, und im Persischen Golf sieht sich Iran als Hegemon. Das bringt Teheran zwangsläufig in Konflikt mit den anderen Mächten in diesem Raum, vor allem mit Saudi-Arabien (bis 2003 auch Irak) und mit den USA.

Irans »Strategische Vision« und ihre Grenzen

Bis jetzt ist kein offizielles Dokument der Islamischen Republik bekannt geworden, in dem die verschiedenen strategischen Herausforderungen analysiert und mit einer entsprechenden Vision beantwortet würden.¹⁰⁰ Dennoch lassen sich die Konturen einer solchen strategischen Vision erkennen. Sie basiert auf ideologischen, sicherheitspolitischen und interessengeleiteten Eckpunkten.¹⁰¹ Diese Vision wird maßgeblich von zwei Elementen bestimmt: dem Ziel, dass die USA langfristig die Region verlassen, und dem Paradigma der Illegitimität des Staates Israel.

Wie für viele revolutionäre Regime typisch, extrapolieren die Entscheidungsträger der Islamischen Republik ihre eigenen Erfahrungen auf die Region. Sie gehen somit davon aus, dass der kulturelle Unterschied zwischen den prowestlichen bzw. verwestlichten Eliten und der allgemeinen Bevölkerung so groß ist, dass die prowestlichen Regime in der Region entweder durch freie Wahlen oder durch Revolutionen fallen werden. Die Regierungen, die danach kommen, würden sich weniger an die westlichen Eliten anlehnen und mittelfristig ganz mit ihnen brechen. Daher

würden die nationalen Interessen und die öffentliche Meinung eine größere Rolle als bisher für die zukünftige Außenpolitik dieser Länder spielen, genauso wie der politische Islam.¹⁰²

Diese Veränderungen wiederum würden weitreichende strategische Konsequenzen haben. Denn mit dem Verschwinden prowestlicher arabischer Regierungen werde sich der politische und diplomatische Druck auf Israel und die USA erhöhen. Letztere würden es dann immer schwerer haben, ihre Präsenz in der Region zu behaupten und müssten eines Tages ihre dort stationierten Truppen drastisch reduzieren oder gar ganz abziehen. Israel, das »zionistische Regime«, werde langfristig wie die anderen Regime verschwinden, da sich der Druck auf die arabische Mehrheit in Mandatspalästina (also Israel und die besetzten Gebiete) nicht auf Dauer aufrechterhalten lasse. Das Ende des Apartheidregimes in Südafrika und die Repatriierung der Algerienfranzosen könnten als historische Präzedenzfälle für diesen Verlauf gelten.

Eine friedliche »Süd-Süd Integration« (das heißt wirtschaftliche und politische Kooperation der Staaten in der Region ohne westliche Einmischung) unter islamischen Vorzeichen werde dann den natürlichen Endpunkt dieser Entwicklung bilden. Freilich würden Interessenunterschiede zwischen diesen Staaten und der Islamischen Republik Iran bestehen bleiben, doch würden sich alsbald die Vorzüge einer regionalen Integration zunächst auf wirtschaftlichem, dann aber auch auf politischem und sicherheitspolitischem Gebiet zeigen. Als eines der größten und volkreichsten Länder der Region werde Iran ohne großes Zutun eine wichtige Rolle spielen und im Idealfall die Führung übernehmen. Alles was Iran zu tun habe, sei standhaft zu bleiben, vor allem in der Palästinafrage und in Sachen Nuklearprogramm. Das eine rechtfertige den Führungsanspruch in der islamischen Welt, das andere mache Teheran zum Hegemon im Persischen Golf.

¹⁰⁰ Es muss aber eine Serie von vertraulichen bzw. geheimen Dokumenten geben. Das geht hervor aus Asgari, »Iran's Defense Diplomacy« [wie Fn. 7], passim.

¹⁰¹ Siehe hierzu Walter Posch, »The Arab Spring: A Warm Welcome from Tehran«, in: *Geopolitica*, 43 (Herbst-Winter 2011), S. 72–78.

¹⁰² Ghadir Nasri, »The Nature of Regime Change in the Arab World«, in: *Discourse. An Iranian Quarterly*, 10 (Winter-Frühjahr 2012) 1–2, S. 61–96 (80–83); Amir-Mohammad Haji-Yousefi, »Iran and the 2011 Arab Revolutions: Perceptions and Actions«, in: *Discourse. An Iranian Quarterly*, 10 (Winter-Frühjahr 2012) 1–2, S. 23–60 (26–33).

Irans schiitische Identität und die militärstrategischen Realitäten im Persischen Golf setzen dieser Vision jedoch Grenzen.

Der Persische Golf

Das Verhältnis der arabischen Golfmonarchien zur Islamischen Republik Iran ist von Misstrauen bestimmt. Es richtet sich gegen den iranischen Nationalismus und beruht auf der Furcht vor einer von Teheran ausgehenden Subversion unter den Schiiten der Region. Allerdings ist Iran in den 1980er Jahren schon einmal mit einem Versuch gescheitert, die Schiiten im Nahen Osten und der Golfregion zu mobilisieren und für die eigene Außenpolitik dienstbar zu machen. Unter Präsident Mohammad Chatami gab die iranische Führung diese Politik endgültig auf, indem sie dem schiitischen Faktor in den bilateralen Beziehungen zu den Golfstaaten weniger Bedeutung beimaß.

Konfessionsneutrale Außenpolitik und Nationalismus

Blutige Auseinandersetzungen zwischen den Konfessionen im Nachbarland Pakistan und der Aufstieg Al-Qaidas und ähnlicher Gruppen Ende der 1990er Jahre bestärkten Teheran in seiner neuen »konfessionsneutralen« Außenpolitik. Diese wurde indes 2011 in Bahrain auf eine harte Probe gestellt. Zunächst hielt sich Teheran während der Massenproteste in dem kleinen Inselstaat im Frühjahr 2011 zurück, um die Beziehungen zum König von Bahrain nicht zu gefährden und um dessen Stellung gegenüber dem prosaudischen Premierminister zu stärken. Selbst nach dem Einmarsch der Saudis vermied es die iranische Diplomatie, die Ereignisse konfessionell zu deuten. Als sich die Menschenrechtssituation in Bahrain verschlimmerte, rief man zwar nach einer VN-Resolution zugunsten der unterdrückten Schiiten, verzichtete aber auf konkrete politische Schritte.¹⁰³ Dennoch: In Bezug auf Bahrain ist die den Golfstaaten gegenüber betriebene konfessionsneutrale Politik gescheitert, weil es Teheran nicht gelungen ist, den Führungen der arabischen Staaten die Furcht zu nehmen, dass Iran auf die »schiitische Karte« setzen könnte.

¹⁰³ »Massaker an den Schiiten Bahreins und die Notwendigkeit einer UN-Resolution« (persisch), *Alef*, 17.3.2011.

Ein weiterer Grund für das arabische Misstrauen war die Tatsache, dass Teheran zwar den konfessionellen Faktor in seiner Golfpolitik reduzierte, dafür jedoch den iranischen Nationalismus herausstellte und in der Golfregion wieder als persische Großmacht auftrat: Der international ausgetragene Streit um den richtigen Namen des »Persischen« Golfs half dem Regime, sich innenpolitisch und vor den iranischen Exilgemeinden als Hüter und Wahrer der nationalen Ehre und territorialen Integrität des Landes darzustellen. Der Besetzung der Tonb-Inseln (große und kleine Tonb und Abu Musa) im Jahre 1992 lagen zwar strategische Überlegungen zugrunde, doch betonte man auch die damit verbundene Demonstration von Macht und Stärke. Der Streit um die drei Inseln belastet seit her das Verhältnis Irans zu den Vereinigten Arabischen Emiraten und zum Golfkooperationsrat, wenngleich es in den letzten beiden Jahren zu einer leichten Entspannung kam.¹⁰⁴

Iran und die 5. Flotte

Der hauptsächliche und brisanteste Konflikt in der Golfregion ist jedoch der zwischen Iran und den USA, vertreten durch die 5. Flotte. Die amerikanische Präsenz im Persischen Golf ist strategisch begründet und dient dazu, den Ölfluss aus der Region sicherzustellen, die arabischen Verbündeten zu schützen und die Etablierung einer anderen Hegemonialmacht zu verhindern.¹⁰⁵ Hierzu schlossen die USA mit den arabischen Golfanrainerstaaten eine Reihe von bilateralen Sicherheitsabkommen ab, die die Amerikaner weder zur Verteidigung verpflichtet noch ihnen von vornherein erlauben, Drittstaaten anzugreifen.¹⁰⁶ Das erklärt, warum viele Staaten in der Region ihrerseits Sicherheitsabkommen mit der Islamischen Republik Iran abschlossen. So zum Beispiel Kuwait, Katar, Irak und Oman. Oman hat die unbestritten besten Beziehungen zum Iran und diese immer wieder genutzt, um zwischen Washington und Teheran zu vermitteln.

¹⁰⁴ Kenneth Katzman, *The United Arab Emirates (UAE): Issues for U.S. Policy*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), Dezember 2011 (CRS Report for Congress RS21852), S. 13–14.

¹⁰⁵ Siehe Gary Sick, »The United States and the Persian Gulf in the Twentieth Century«, in Lawrence G. Potter (Hg.), *The Persian Gulf in History*, New York 2009, S. 295–310.

¹⁰⁶ Kenneth Katzman, *The Persian Gulf States, Post-War Issues for U.S. Policy*, Washington, D.C.: CRS, Juli 2003 (CRS Report for Congress RL31533), S. 18–19.

teln.¹⁰⁷ Die bilateralen Abkommen zwischen Iran und seinen Nachbarn sind zwar keine strategischen Allianzen, sie belegen aber die Gemeinsamkeit der Sicherheitsinteressen und laufen somit der amerikanischen Politik einer Isolation Irans zuwider¹⁰⁸ – wie im Fall des Irak. Hier handelt es sich zwar um kein Verteidigungsbündnis, wie es in Teheran gern gesehen wird,¹⁰⁹ aber um eine wichtige Übereinkunft zur Regelung ungeklärter Fragen des Grenzverkehrs und der Grenzsicherheit.

Erfolgreicher waren die USA mit den Wirtschaftssanktionen: Sie intensivierten zum Beispiel die Kooperation mit den Vereinigten Arabischen Emiraten, und dies geht spürbar zu Lasten des Iran. Vor allem die veränderte Haltung Dubais, das – obwohl am anderen Ufer des Persischen Golfs gelegen – sich in den letzten Jahren zum wichtigsten Handelsplatz Irans entwickelt hatte,¹¹⁰ erhöht den Druck auf die Islamische Republik. So setzt das Emirat inzwischen auch die Sanktionen im Bereich der Finanzwirtschaft um.

Mit dem Ende Iraks als wichtiger regionaler Akteur stehen sich die USA und Iran am Persischen Golf direkt gegenüber. Die Islamische Republik sieht in der militärischen Präsenz der Amerikaner dort naturgemäß eine Bedrohung. Sie hat sich mit der Situation aber in der Weise arrangiert, dass sie auf der Arbeitsebene Kontakte zwischen der iranischen Marine und der amerikanischen 5. Flotte zulässt (Brücke-zu-Brücke-Kontakt). Eine Formalisierung dieser Kontakte, wie sie die USA fordern, lehnt Iran jedoch ab, da dies aus Teheraner Sicht einer politischen Anerkennung der amerikanischen Hegemonie gleichkäme.¹¹¹ In regelmäßigen Abständen (z.B. 2007/08, 2012) kommt es daher zu Zwischenfällen im Persischen Golf.¹¹² Stets bekräftigt der Iran dann seinen Willen zur Verteidigung,

während die USA drohen, die Straße von Hormoz mit Waffengewalt offen zu halten. Diese Krisen sind bisher glimpflich verlaufen, doch das Risiko einer Eskalation bleibt bestehen. Teheran kann mit dem Status quo so lange zufrieden sein, solange es sich nicht zu einer strategischen Verständigung mit Washington nötigen lässt. Denn jedes Mal, wenn es zur Hormoz-Krise kommt, wird vor aller Welt deutlich, dass Iran nach den USA die wichtigste Macht im Persischen Golf ist.

Die »Achse des Widerstands« und der Kampf um Palästina

Als schiitisches und persisches Land hat Iran, mit Ausnahme der Schiiten im Libanon, nur wenige Anknüpfungspunkte mit der Levante. Gegenüber dem Nahen Osten stellt Teheran deshalb seine Rolle als revolutionär-islamischer Staat heraus und bietet sich den Palästinensern als Schutzherr, oder wenigstens als strategischer Partner, an. Die sogenannte »Achse des Widerstands« gegen Israel und den Westen war ein ideologisches Konstrukt, mit dem die strategischen Interessen verschiedener Akteure auf ein Ziel, nämlich den Kampf gegen Israel, fokussiert werden sollen. Wesentliches Motiv für die Beschwörung einer solchen Vereinigung ist die Überzeugung der iranischen Führung, dass jene Regime und Bewegungen die größte Legitimität in der Bevölkerung haben, die den Kampf gegen Israel fortsetzen. Faktisch handelte es sich um ein Bündnis zwischen Iran, Syrien, der schiitischen libanesischen Partei Hizbullah und verschiedenen (sunnitischen) palästinensischen Gruppen, darunter vor allem Hamas und der Palästinensische Islamische Dschihad.

Die Beziehungen der Islamischen Republik Iran zu Syrien wurzeln in einem strategischen Bündnis gegen Saddam Hussein. Nach dem Sturz des irakischen Diktators 2003 rückten die beiden Partner noch enger zusammen.¹¹³ Damaskus diente die Widerstandsachse dazu, den Druck auf Israel in der Golanfrage aufrechtzuerhalten, und die eigene Isolation zu lockern. Die nachrichtendienstliche Kooperation zwischen Iran und Syrien richtet sich vor allem auf den Irak, den Libanon und die Aktivitäten der kurdischen PKK. Iran wiederum hat es innerhalb des Verbunds wiederholt

¹⁰⁷ Jeffrey A. Lefebvre, »Oman's Foreign Policy in the Twenty First Century«, in: *Middle East Policy*, 17 (Frühjahr 2010) 1, S. 99–114.

¹⁰⁸ Peter Alsis/Marissa Allison/Anthony H. Cordesman, *U.S. and Iranian Strategic Competition in the Gulf States and Yemen*, Washington, D.C.: CSIS, 16.3.2012, S. 5.

¹⁰⁹ »Angst im Westen vor der Gründung eines Verteidigungsbündnisses Irak-Iran« (persisch), <www.598.ir>, 6.10.2012.

¹¹⁰ So Hourcade, *Géopolitique de l'Iran* [wie Fn. 1], S. 191.

¹¹¹ Sascha Albrecht/Walter Posch, *Kriegstheater im Persischen Golf. Völkerrechtliche und militärische Aspekte einer ideologischen Konfrontation zwischen Iran und den USA*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2012 (SWP-Aktuell 17/2012).

¹¹² Walter Posch, »Provoking an Agreement? The Hormuz Incident Revisited«, in: Harald Haas/Franz Kernic/Andrea Plaschke (Hg.), *Leadership in Challenging Situations*, Frankfurt a.M. 2012, S. 267–275.

¹¹³ Jubin M. Goodarzi, *Syria and Iran. Diplomatic Alliance and Power Politics in the Middle East*, New York 2006; Chehabi, »Iran and Lebanon« [wie Fn. 28], S. 287–308.

vermocht, im oft schwierigen Verhältnis zwischen den Syrern und der Hizbullah zu vermitteln.¹¹⁴ Und die Kontakte zum Islamischen Dschihad liefen sowohl über Damaskus als auch über Beirut.

Der Palästinensische Islamische Dschihad (PIDsch) ist die einzige palästinensische Gruppe, die sich ideologisch auf die Islamische Revolution im Iran beruft.¹¹⁵ Ihre Beziehungen zu Teheran sind daher enger, und der Iran dürfte der einzige Sponsor sein. Daraus schließen die meisten Beobachter, dass die Iraner auf diese Gruppe den größten Einfluss ausüben. Im Zuge der Syrienkrise entschloss sich die Führung des PIDsch jedoch, wie die Hamas, Damaskus zu verlassen.

Im Gegensatz zur Hizbullah herrschte zwischen der Islamischen Republik und der Hamas¹¹⁶ niemals ein wirklich enges Vertrauensverhältnis. Die Hamas-Führung war sich ihrer Bedeutung für Iran stets bewusst und nutzte ihre Auftritte in Teheran vor allem dazu, die arabischen Geldgeber aus der Golfregion zu beschämen. Doch die Islamische Republik Iran spielt aus ideologischer Sicht keine Rolle für Hamas, anders als es die Iraner gern gesehen hätten.¹¹⁷ Der Umstand, dass die Palästinenserorganisation mit Syrien einen zweiten großen Sponsor besaß, musste den Einfluss Teherans weiter verringern. Für die Hamas blieb Iran damit hauptsächlich als Waffenlieferant, Finanzier und als Gegengewicht zu den arabischen Staaten interessant, während Teheran daran gelegen war, sich durch die Unterstützung der Hamas als Islamische Schutzmacht in der Levante zu legitimieren.¹¹⁸

Angesichts der großen Interessenunterschiede stellt sich die Frage, ob die »Widerstandsachse« mehr Propaganda als Realität war. Zu einer militärischen Solidarität unter den Partnern der Achse hat es weder 2006 (Kämpfe zwischen Israel und der Hizbullah) noch 2008 und 2012 (Israelische Militäroperationen im Gazastreifen) gereicht. Erfolgreich war die »Widerstandsachse« eigentlich nur als loses Bündnis jener

Staaten und Organisationen, die im politischen Gegensatz zu Saudi-Arabien standen.

Strategische Konfrontationen im Arabischen Frühling

Die Veränderungen durch den Arabischen Frühling um die Jahreswende 2010/11 schienen die iranische Vision der langfristigen Entwicklung in der Region (siehe oben, S. 26) zu bestätigen: In Tunesien, Ägypten und Libyen stürzten prowestliche Regime und islamische Kräfte kamen an die Macht. Große Hoffnungen setzten die Iraner auf Ägypten, das in Teheran als zukünftiger Partner gesehen wird. Die Tatsache, dass Kairo einem iranischen Kriegsschiff die Erlaubnis erteilte, über den Suez-Kanal ins östliche Mittelmeer zu fahren, wurde als großer Erfolg gewertet.

Saudischer Gegenschlag und der Bruch mit der Türkei

Der Rückschlag kam im März 2011 in Bahrain. Die Intervention der von Saudi-Arabien geführten Truppen des Golfkooperationsrats (»Peninsula Shield«) in dem kleinen Inselstaat war der bisherige Kulminationspunkt einer lange Reihe von Maßnahmen, die Saudi-Arabien ergriffen hat, um den iranischen Einfluss in der Region zurückzudrängen. Dazu gehörten Aktivitäten in der politischen Kommunikation wie das Propagieren des »schiitischen Halbmonds«, bestehend aus Iran, Irak, Syrien, Hizbullah und Hamas, mit der die iranische Rhetorik von der »Widerstandsachse« delegitimiert bzw. obsolet gemacht werden sollte; sowie Äußerungen hochgestellter Saudis, in denen diese militärische Schritte gegen Iran ausdrücklich befürworteten oder Teheran unterstellten, für alle Konflikte in der Region verantwortlich zu sein. Dazu gehörten aber auch die Ablehnung des irakischen Premierministers Maleki, der als iranhörig gilt, und schließlich die Unterstützung sunnitischer Aufständischer im Irak.¹¹⁹

Die iranische Führung hat sowohl die Bedrohungsperzeption der Saudis in Bahrain unterschätzt als auch deren Entschlossenheit, auch ohne amerikanisches Einverständnis zu handeln. Den Saudis gelang es mit dieser Operation, den Iranern als Regionalmacht

¹¹⁴ Olfa Lamloom, »La Syrie et le Hezbollah« [wie Fn. 29], S. 93–108; Naim Qassem, *Hizbullah. The Story from Within*, London 2005, S. 239–243.

¹¹⁵ Jim Zanotti, *The Palestinians. Background and US Relations*, Washington, D.C.: CRS, August 2012 (CRS Report for Congress RL34074), S. 25.

¹¹⁶ Ders., *HAMAS, Background and Issues for Congress*, Washington, D.C.: CRS, Dezember 2010 (CRS Report for Congress R41514), S. 22, 23.

¹¹⁷ Dschavad Al-Hamd/Ayad Bargouthi (Hg.), *Überblick über das politische Gedankengut der Bewegung des Islamischen Widerstands in Palästina (HAMAS), 1987–1996* (aus dem Arabischen ins Persische übersetzt von Seyyed Hoseyn Mousavi), Teheran 1997.

¹¹⁸ Zanotti, *The Palestinians* [wie Fn. 115], S. 12, 15.

¹¹⁹ Helene Cooper, »Saudi's Role in Iraq Frustrates U.S. Officials«, in: *The New York Times*, 27.7.2007.

die Stirn zu bieten und sie als Schutzmacht der Schiiten vorzuführen. Teheran war daher sichtlich um Deeskalation bemüht. So betonte Außenminister Salehi, dass gute Beziehungen zu Saudi-Arabien und der Türkei für Iran Priorität hätten.

Die bilateralen Beziehungen zur Türkei verschlechterten sich jedoch im Laufe des Jahres 2011. Noch im Frühling desselben Jahres hatte Premierminister Erdogan die saudische Intervention in Bahrain härter verurteilt, als es selbst die Iraner taten. Der türkische Sinneswandel wirkt im Rückblick wenig überraschend: Zwar haben sich die türkisch-iranischen Beziehungen seit 2002 kontinuierlich verbessert, aber vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Westorientierung der Türkei und der antiwestlichen revolutionären Orientierung der Iraner folgte bald die Ernüchterung.¹²⁰ Die Einrichtung des Nato-Raketenradars in der Türkei und die eigenartigen Begleitumstände der Verhaftung und Freilassung des PKK-Führers Murat Karayilan durch iranische Sicherheitskräfte im September 2011 führten zu einer raschen Verschlechterung des Verhältnisses.¹²¹ Das eigentliche Problem war jedoch die unterschiedliche Haltung zu Syrien. Als sich die Menschenrechtslage dort dramatisch verschärfte, ergriff die Türkei Partei gegen das Assad-Regime Partei, während Iran diesem nach wie vor den Rücken stärkte

Eskalation in Syrien

Die Veränderung der türkischen Position war das erste Zeichen, dass Teheran mit seiner Unterstützung für das syrische Regime in der Region allein stand. Die Suspendierung der syrischen Mitgliedschaft in der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC) im August 2012 und die Unmöglichkeit, auf der Blockfreienkonferenz eine prosyrische Deklaration durchzubringen, verstärkten den Eindruck der Isolation. Noch schlimmer war jedoch die Zerstörung eines von Iran gepflegten politischen Paradigmas: Das strategische Konzept der »Widerstandsachse« beruht wie erwähnt darauf, dass antizionistische Regime über genügend Rückhalt in der Bevölkerung verfügen, was offensichtlich nicht der Fall war. In den iranischen Medien kam es daher schon im Sommer 2011 zu

ernsthaften Auseinandersetzungen über die Syrienpolitik des Landes, die jedoch rasch unterbunden wurden. Auf internationaler Ebene unterstützte Teheran den Annan-Plan, parallel bemühten sich die Iraner in inoffiziellen Gesprächen, Assad zur Einführung von substantiellen Reformen zu überreden. Doch Anfang 2012 stellte sich Revolutionsführer Chamenei nicht nur demonstrativ hinter Baschar al-Assad, er verpflichtete auch die libanesische Hizbullah dazu, die syrischen Baathisten zu unterstützen. Dem ging offensichtlich ein gescheiterter Versuch iranischer Diplomaten voraus, mit Teilen der syrischen Moslembruderschaft ins Gespräch zu kommen. Nachdem sich Iran so eindeutig positioniert hatte, war ein außenpolitischer Kurswechsel schwierig, wenn nicht unmöglich geworden. Vollends zur Farce wurde die »Widerstandsachse« jedoch, als die Hamas Mitte 2012 ausscherte und ihr Hauptquartier von Damaskus wieder nach Katar verlegte.¹²² Der Besuch des Emirs von Katar in Gaza bedeutete schließlich eine weitere Demütigung für Iran, denn keine Geste hätte anschaulicher machen können, dass das palästinensische Anliegen wieder zu einer arabischen Sache geworden ist, noch dazu mit wahhabitischem Einschlag.

Im Allgemeinen hat die iranische Außenpolitik recht langsam auf die Ereignisse in Syrien reagiert. Dafür gibt es ideologische und strategische Gründe: Zunächst verhinderte das ideologische Paradigma der »Widerstandsachse« jede Debatte über die mögliche Legitimität der syrischen Aufständischen, weil damit die Fiktion eines von der Bevölkerung gestützten Bündnisses gegen Israel zerstört worden wäre. Ab Mitte Oktober 2012 ließ sich diese Fiktion in der iranischen Öffentlichkeit allerdings ohnehin nicht mehr aufrechterhalten.¹²³ Gleichwohl hält Revolutionsführer Chamenei in seinen Äußerungen nach wie vor daran fest. Im Einklang damit betonten offizielle iranische Stellen im Oktober 2012 die Bedeutung des von Teheran in den Gaza-Streifen gelieferten Raketenarsenals für den Kampf der Hamas gegen Israel. Das Beharren auf dem Fortbestand der Achse erklärt sich darüber hinaus auch mit der engen nachrichtendienstlichen und militärischen Zusammenarbeit mit Syrien. Die Revolutionsgarden und Nachrichtendienste der Islamischen Republik haben seit ihrem

¹²⁰ Bayram Sinkaya, »Rationalization of Turkey-Iran Relations: Prospects and Limits«, in: *Insight Turkey*, 14 (2012) 2, S. 137–156.

¹²¹ »Iran'dan Bülent Arinc'a PKK tepkisi« (Irans PKK-Antwort auf Bülent Arinc), in: *Cumhuriyet*, 13.8.2012.

¹²² Erik Mohns/André Bank, »Syrian Revolt Fallout: End of the Resistance Axis?«, in: *Middle East Policy*, 19 (Herbst 2012) 3, S. 25–35 (31).

¹²³ »Streubomben auf das Volk von Syrien: Wie wird die Geschichte unser Schweigen beurteilen?« (persisch), *Baztab*, 15.10.2012.

Entstehen mit den Syrern kooperiert und diese Beziehung ist für die iranische Machtprojektion im Libanon unerlässlich. Schließlich gehen die Iraner davon aus, dass das Assad-Regime zwar geschwächt, aber nicht am Ende ist. Die Führung in Teheran glaubt, dass der Konflikt lange andauern und die ganze Region in Mitleidenschaft ziehen wird. Aus dem iranischen Sicherheitsapparat kamen daher die wichtigsten Unterstützungsbekundungen zugunsten des Regimes, doch die blamable Gefangennahme iranischer Revolutionsgardisten durch syrische Freischärler im Sommer 2012¹²⁴ hat in Teheran für Nervosität gesorgt.

Es gibt zwar keine offiziellen Erklärungen dazu, wie sich die iranischen Entscheidungsträger die Zeit nach Assad vorstellen, zwei Ziele scheinen jedoch plausibel: erstens, einen Flächenbrand sunnitisch-schiitischer Konflikte in der gesamten Region zu verhindern, von dem in letzter Konsequenz jeder Staat betroffen wäre, und zweitens, möglichst viel von der eigenen Präsenz in der Region zu erhalten. Die ägyptische Initiative im September 2012 zur Bildung eines »Syrien-Quartetts«, bestehend aus Saudi-Arabien, Ägypten, Türkei und Iran, wurde von Teheran aus genau diesem Grund begrüßt.¹²⁵ Abgesehen von der Frage, ob dieses Quartett Bestand haben wird – Saudi-Arabien hat seine Teilnahme am Treffen auf Ministerebene kurzfristig abgesagt – scheint Teheran sich an einem Transformationsprozess in Syrien beteiligen zu wollen. Dieser hintergründige Positionswechsel ist sicherlich interessengesteuert – *maslahat* – aber mit dem Ende der »Widerstandsachse« muss der ideologische Paradigmenwechsel früher oder später ohnehin kommen. In Syrien wird also über die strategische und ideologische Zukunft der Islamischen Republik Iran entschieden.

124 Thomas Shanker/Damien Cave, »Syrian Rebels Said to Be Holding Elite Fighters from Iran«, in: *The New York Times*, 15.8.2012.

125 »Egypt Hosts Summit of New Quartet on Syria, Hoping to Persuade Iran to Change Stance«, *CBS News*, 11.9.2012.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Außenpolitik der Islamischen Republik Iran hat ein ideologisches Fundament, ist aber pragmatisch in der Umsetzung. Für die Beziehungen mit der internationalen Gemeinschaft spielt der politische Islam eine eher geringe Rolle, denn die Frage, wer der wirkliche »Fürst der Gläubigen« in der islamischen Welt ist, hat für den Rest der Welt wenig Bedeutung. Angesichts der persisch-schiitischen Identität Irans und des bisherigen Scheiterns Teherans bei dem Versuch, die Schiiten der Region zu instrumentalisieren, bleibt es unwahrscheinlich, dass die iranische Variante einer Islamischen Republik zum Vorbild für Staaten des Nahen Ostens wird.

Problematisch für den Westen ist jedoch die Dritte-Welt-Ideologie und mit ihr der systemimmanente Antiamerikanismus der Islamischen Republik. Die Dritte-Welt-Ideologie deshalb, weil sie kein Instrumentarium bereitstellt, um auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts konzeptionell richtig zu reagieren. Die intellektuellen Modelle, mit denen man von den 1950er bis 1970er Jahren das Verhältnis zwischen Erster und Dritter Welt beschreiben konnte, greifen spätestens seit dem Untergang der UdSSR und der anschließenden Globalisierung in den 1990er Jahren nicht mehr. Solange Iran immer noch die antiimperialistischen Schablonen des letzten Jahrhunderts heranzieht, sind Missverständnisse und Fehlinterpretationen der westlichen Absichten und Intentionen vorprogrammiert. Die Frustrationen europäischer Diplomaten über das gegenseitige Unverständnis zum Beispiel während der Nuklearverhandlungen legen beredtes Zeugnis davon ab. Die Isolierung durch weite Teile der internationalen Gemeinschaft und der Sanktionsdruck haben jedoch die »Ersatzweltöffentlichkeit« in Gestalt der blockfreien Staaten für Iran immer wichtiger und schließlich zur »wahren Weltgemeinschaft« werden lassen. Aufgrund seiner geostrategischen Lage kann Iran nicht den nordkoreanischen Weg der totalen Isolation gehen. In irgendeiner Form wird das Land immer in Verbindung mit seinen Nachbarregionen stehen. Doch je isolierter Iran sein wird, desto unberechenbarer wird die iranische Außenpolitik werden. Das Risiko einer Konflikteskalation zwischen dem Westen und Iran würde sich damit um ein Vielfaches erhöhen.

Eine unberechenbare, destruktive Islamische Republik ist für den Westen jedoch genauso inakzeptabel wie eine iranische Hegemonie in der Region. Für Europa und den Westen stellt sich damit zunächst die Frage, welche Position und Aufgabe man, ausgehend von Interessenkonvergenzen mit der Islamischen Republik, den Iranern zugestehen will. Die größten Interessenkonvergenzen bestehen mit der iranischen Rolle als sicherer Energielieferant, Verkehrsknotenpunkt zwischen Ost und West und Sicherheitspartner in Afghanistan und darüber hinaus. Also genau in den Bereichen, in denen Iran seine wirtschaftliche Zukunft sieht. Eine europäische Vision für Iran könnte sein, dass das Land ein sicherer Energielieferant und Kooperationspartner im Sicherheitsbereich wird, der eine gewisse strategische Distanz zu Russland wahrt.

Wirtschaftliche und entwicklungspolitische Kooperationen sind zurzeit freilich unmöglich. Doch ausgerechnet die Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich ist bereits Realität geworden: Wichtige Verbündete des Westens wie Afghanistan, Irak, Katar oder Oman haben Sicherheitsabkommen sowohl mit Iran als auch mit den USA bzw. anderen westlichen Staaten oder der Nato unterzeichnet. Das kann als Bestätigung dafür gelten, dass man sich in der Nachbarschaft Irans über die Vorteile eines kooperativen Ansatzes in der regionalen Sicherheit bewusst ist. Bevor es zu einer formalisierten Zusammenarbeit oder zu offiziellen Kontakten kommt, ist es notwendig, dass Iran seinen Antiamerikanismus weiter reduziert und direkt mit den USA spricht. Der Wille dazu lässt sich bereits erkennen und die einzige Person, die den Paradigmenwechsel gegen internen Widerstand durchführen kann, ist Revolutionsführer Chamenei selbst. Dass er zu einer solchen Kurskorrektur in der Lage ist, haben er und Rafsandschani nach dem Tod Chomeinis bewiesen, als sie die postrevolutionäre Phase im Iran einleiteten.

Die – aus iranischer Sicht – ideologische Katastrophe des Zusammenbruchs der »Widerstandsachse« wird diesen Prozess verstärken. Vorausgesetzt, man schließt Teheran von westlicher Seite in eine Friedenslösung für Syrien mit ein. Das würde bedeuten, dass das Interesse Irans, Einfluss in der Region auszuüben, durch eine Einbindung des Landes in den syrischen

Transformationsprozess eingehegt wird. Die einzige Rolle, die die Islamische Republik in der Levante spielen kann, wäre dann die eines indirekten Partners des Westens, denn beide Seiten teilen dieselben Befürchtungen über die Aktivitäten radikal-sunnitischer islamistischer Gruppen.

Die Gefahr eines religiös motivierten Flächenbrands ist für den Westen und für Iran gleich hoch, beide sind jedoch kaum dazu fähig, die Bedrohungen jenseits beschwichtigender Erklärungen einzudämmen. Hier muss der Westen Ägyptens Führungsrolle stärken: Nur Ägypten ist aufgrund seiner Geschichte und wichtigen Funktion als arabischer Führungsmacht in der Lage, die Diffamierungen gegen die arabischen Schiiten durch die Betonung ihrer arabisch-muslimischen Identität zu kontern. Mittelfristig würde das auch den Irak als arabisch-schiitisches Land aufwerten und so das alte Gleichgewicht zwischen Irak und Iran, nur diesmal eben auf dem Gebiet der Identitäten, wiederherstellen.

Das Verhältnis Irans zum Westen muss angesichts der dramatischen regionalen Entwicklung aber auf beiden Seiten neu überdacht werden. Dazu ist es notwendig, dass der iranisch-westliche Gedankenaustausch auf ein neues und höheres Niveau gebracht wird, indem die Kontakte zur iranischen Think-Tank-Szene ausgebaut werden und so das Risiko der falschen Signale und Missverständnisse minimiert wird, wie sie sich durch die oft selbsternannten Mittelsmänner und Kommentatoren in den letzten Jahren ergeben haben. Am wichtigsten sind direkte amerikanisch-iranische Kontakte, am besten sind die deutsch-iranischen. Daraus ergibt sich die transatlantische Vermittlungsverantwortung Deutschlands von selbst.

Schließlich sollte man sich jedoch keinen Illusionen hingeben: Die Zukunft Irans und der Region hängt nicht nur davon ab, wie blutig der Transformationsprozess in Syrien verläuft, sondern auch davon, ob es zu einer Einigung in der Nuklearfrage kommt. Diese war von vornherein ebenso ideologisch wie realpolitisch, denn die Iraner wissen, dass es zu einer Lösung letztlich nur mit, nicht gegen die USA kommen kann. So oder so wird Teheran »ideologische Federn« lassen müssen.

Abkürzungen

CIRE	Center for International Research and Education
CRS	Congressional Research Service
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CSR	Center for Strategic Research
ECO	Economic Cooperation Organisation
EUISS	European Union Institute for Security Studies
HNSR	Hoher Nationaler Sicherheitsrat der Islamischen Republik Iran
HNWU	Hohe Nationale Verteidigungsuniversität
IAEA	International Atomic Energy Agency
IMES	Institute for Middle East Strategic Studies
IPI	Iran-Pakistan-India (Gas Pipeline Project)
IPIS	Institute for Political and International Studies
ISJ	International Studies Journal
MRC	Majles Research Center
NAM	Non-Aligned Movement
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OIC	Organisation für Islamische Zusammenarbeit
PIDSch	Palästinensischer Islamischer Dschihad
PKK	Partiya Karkerên Kurdistan (Arbeiterpartei Kurdistans)
SCIRI	Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq
TISRI	Tehran International Studies and Research Institute
VN	Vereinte Nationen